dialogic
innovatie • interactie



Landenvergelijking goedkeurings-procedure nieuwe aanbodkanalen publieke omroep

In opdracht van:
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Directie Media en Creatieve Industrie

Project:
2015.064

Datum:
Utrecht, 14 september 2015

Auteurs:
drs. Hugo Gillebaard
drs. Sven Maltha
dr. Andra Leurdijk
ir. Leonie Hermanussen
ir. Jasper Veldman
ir. Menno Driesse

Inhoudsopgave

1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we de opzet van deze landenvergelijking en behandelen we de precieze aanleiding van het onderzoek. Daarbij gaan we in op de onderzoeksopdracht en de gekozen aanpak. Tot slot geven we een leeswijzer voor de rapportage.

1.1 Aanleiding

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) heeft Dialogic gevraagd een onderzoek uit te voeren naar verschillen en overeenkomsten in de procedure ter goedkeuring van nieuwe aanbodkanalen van de publieke omroep in Nederland en omringende landen. Deze *ex-ante test* heeft in een aantal Europese landen (waaronder ook in Nederland) een formele status in de vorm van een separate toets – een zogenaamde *goedkeuringsprocedure.*

Aanleiding voor uitvoering van deze studie betreft een kamerbrief (d.d. 13 oktober 2014) over de toekomst van het publieke mediabestel [1]. In deze brief beschrijft de staatssecretaris van OCW de impact van de razendsnelle verandering in de sector op het mediagebruik, de samenstelling van de markt, de verspreidingsmethode en het beschikbare media-aanbod. In het debat over deze toekomstvisie heeft de staatssecretaris toegezegd een vergelijkend onderzoek te willen doen naar de wijze waarop nieuwe aanbodkanalen van publieke omroepen in omringende landen worden getoetst [2]. Op basis van de uitkomsten van deze vergelijking bekijkt de staatssecretaris of het wenselijk is de bestaande procedure ten aanzien van nieuwe aanbodkanalen van de publieke omroep te herzien [3].

In deze rapportage geven we de resultaten weer van deze vergelijkende studie.

1.2 Opdracht

Doelstelling

De doelstelling van dit landenvergelijkingsonderzoek betreft:

1. Het in kaart brengen van de elementen in de goedkeuringsprocedure evenals de werking van de goedkeuringsprocedure in Nederland en een aantal omringende landen;
2. Het in kaart brengen van verschillen en overeenkomsten tussen de goedkeuringsprocedures in deze landen;
3. Het destilleren van aandachtspunten uit deze analyse van verschillen, mede op basis van gesprekken met stakeholders.

Hierdoor wordt inzicht verkregen in de verschillen en overeenkomsten ten aanzien van de Nederlandse goedkeuringsprocedure en de goedkeuringsprocedure van andere lidstaten. Ook komen eventuele aandachtspunten in de Nederlandse procedure aan het licht. Deze kunnen overwogen worden bij verdere beleidsvorming.

Onderzoeksvragen

In deze studie staan de volgende vragen centraal:

a. Hoe zit de goedkeuringsprocedure in het betreffende land in elkaar?
b. Welke aanbodkanalen worden getoetst?
c. Worden eenmaal goedgekeurde aanbodkanalen na verloop van tijd opnieuw getoetst?
d. Is de goedkeuringsprocedure aangepast in de loop van de tijd en met welke reden?
e. In hoeverre is deze toets eveneens van toepassing op regionale omroepen en diensten?
f. Welke instellingen zijn betrokken bij de procedure en wie is waarvoor verantwoordelijk?
g. Wie neemt welke besluiten en op basis van welke afwegingen, belangen en criteria?
h. Wie zijn de belanghebbenden en welke positie hebben zij binnen de procedure?
i. Waar zitten de verschillen en overeenkomsten tussen de goedkeuringsprocedure in de verschillende landen?
j. Zijn er voorbeelden uit deze landen die substantieel beter waarborgen dat de markt geen onevenredige nadelige gevolgen ondervindt?

Afbakening

Binnen deze rapportage bestuderen we de goedkeuringsprocedure voor nieuwe aanbodkanalen van de publieke omroep binnen een selectie van omringende landen (zie hieronder). Deze procedure, in het buitenland ook wel '*ex-ante toets*' genoemd, wordt binnen de lidstaten ook ingezet bij stopzetting of een significante wijziging van een aanbodkanaal. Wanneer we spreken over de goedkeuringsprocedure van nieuwe aanbodkanalen dan heeft deze betrekking op het bereik van de goedkeuringsprocedure zoals gehanteerd in de betreffende lidstaat.

In de landenvergelijking nemen we de volgende landen onder de loep: Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Denemarken, Vlaanderen en Frankrijk. Deze landen zijn gekozen in overleg met de opdrachtgever.

We leggen de focus op de periode na 2009, de periode na de herziening van de Omroepmededeling van de Europese Commissie (hierna: EC). In veel gevallen hebben lidstaten na 2009 hun goedkeuringsprocedure getoetst bij de EC en is er op onderdelen bijstelling geweest. Het Verenigd Koninkrijk (hierna: VK) vormt hier een uitzondering op, aangezien het zijn goedkeuringsprocedure had geïmplementeerd voorafgaand aan de herziening van de Omroepmededeling.

1.3 Aanpak

De nadruk binnen voorliggend rapport ligt op een feitelijke vergelijking van bovengenoemde landen. De uitgevoerde studie omvat geen benchmark of evaluatie van de Nederlandse goedkeuringsprocedure. In het veldwerk hebben we parallel twee sporen gevolgd, namelijk desk research en een interviewronde. Dit veldwerk gaf input voor een vergelijking, waarin we volgens een vast stramien de landen naast elkaar leggen.

Tijdens de desk research hebben we de volgende bronnen geraadpleegd:

- relevante wetgeving (Europese regelgeving en mededelingen, mediawetten van betreffende landen, public service contracten, beheersovereenkomsten et cetera);
- kamerbrieven en kamerstukken;
- websites en jaarverslagen van betrokken instanties;
- informatie met betrekking tot concrete casussen (aanvraagdocumenten publieke omroep, toezeggingen/afwijzingen aanbodkanalen, bezwaarstukken commerciële partijen);
- besluiten, adviezen & nota's van relevante toezichthouders;
- wetenschappelijke literatuur.

In de interviewronde hebben wij circa 25 personen geïnterviewd. In bijlage 2 geven we een overzicht van deze gesprekspartners. Per lidstaat hebben we getracht een mix van gesprekspartners te raadplegen, waaronder vertegenwoordigers van de publieke omroep, de toezichthouder, het ministerie en andere betrokken instanties. Op Europees niveau is er gesproken met vertegenwoordigers van zowel publieke als commerciële omroepen (respectievelijk de EBU en de ACT). Om een beeld te krijgen van de werking van de Nederlandse procedure is er daarnaast gesproken met de brancheorganisaties die de belangen vertegenwoordigen van aanbieders van commerciële radio (VCR) en televisie (VCO) alsook de dagbladpers (NDP).

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreken we de manier waarop verschillende lidstaten de herziening van de Omroepmededeling hebben geïmplementeerd. Achtereenvolgens bespreken we de situatie in Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Denemarken, Vlaanderen en Frankrijk. Voor deze zes onderzochte landen behandelen we hoe de goedkeuringsprocedure is vormgegeven, voorzien van de belangrijkste kenmerken en bespreken we de werking van deze procedure.

In hoofdstuk 3 zetten we de uitkomsten per land naast elkaar in een vergelijkende tabel en geven we een duiding aan de hand van de nationale context. Vervolgens behandelen we de overeenkomsten en verschillen tussen de Nederlandse goedkeuringsprocedure en de geraadpleegde equivalenten. Indien beschikbaar, behandelen we daarbij ook de discussie die in Nederland wordt gevoerd rondom de verschillende elementen van de goedkeurings-procedure.

In hoofdstuk 4 behandelen we tot slot de samenvatting en conclusie.

2 Procedure per lidstaat

In dit hoofdstuk vatten we puntsgewijs voor de zes onderzochte landen samen hoe de goedkeuringsprocedure van nieuwe aanbodkanalen van de publieke omroep is vormgegeven. Achtereenvolgens behandelen we per land:

- *de context;*
- *de inhoud van de goedkeuringsprocedure (indien daadwerkelijk een formele procedure is ingesteld);*
- *de betrokken stakeholders en hun bewijslast;*
- *de werking en het resultaat van de goedkeuringsprocedure.*

2.1 Inleiding

Het medialandschap is de laatste jaren sterk aan verandering onderhevig. Onder invloed van introductie van nieuwe media is het kijk-, lees- en luistergedrag van het publiek gewijzigd. In het licht van de genoemde trends ontwikkelen de publieke omroepen nieuwe aanbodkanalen en breiden zij hun activiteiten uit van klassieke omroepdiensten naar nieuwe online diensten. Waar omroep, pers en internet voorheen relatief gescheiden domeinen waren, komen bedrijven uit deze sectoren onder invloed van toegenomen convergentie elkaar in het digitale domein vaker tegen. Daarmee ontstaat sneller dan voorheen de vraag of nieuwe aanbodkanalen van een publieke omroep onderdeel zijn van de publieke taak en of de publieke waarde opweegt tegen de marktverstoring. In de praktijk betekende dit dat het Europees Hof meer klachten kreeg van commerciële omroepen en uitgevers die bedreiging of hinder ervoeren van het veranderende aanbod van de publieke omroep (onder meer Duitsland, Oostenrijk, Vlaanderen en Nederland).

In 2005 stelde DG Mededinging van de EC een grootschalige hervorming in van het Europese staatssteunregime. Doel hiervan was om de hoeveelheid staatsteun te verminderen en deze gerichter in te zetten. Ook de steun aan de publieke omroep werd doorgelicht. In 2009 werd de *Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep* herzien. De twee belangrijkste verschillen met de voorgaande Omroepmededeling zijn:

- De publieke omroep mag voor bepaalde diensten bijbetaling van de gebruiker vragen.
- Er bestaat ruimte voor lidstaten om zelf vorm te geven aan een voorafgaande goedkeuringsprocedure van nieuwe[1] mediadiensten [4].

De publieke omroep heeft binnen Europa een bijzondere positie en wordt beschouwd als een dienst van algemeen economisch belang (DAEB). Het Protocol van Amsterdam[2] stelt dat EU-lidstaten bevoegd zijn om de publieke omroep naar eigen inzicht vorm te geven en te financieren.

[1] De voorgaande Omroepmededeling (2001) was gebaseerd op 'traditionele' omroepdiensten. Wat betreft nieuwe mediadiensten ontstond er (volgens sommige partijen) een 'legal vacuum'.

[2] Het protocol behorend bij het Verdrag van Amsterdam. Vanuit dit protocol volgde de publicatie van de Omroepmededeling.

Met de herziening van de Omroepmededeling in 2009 en bij de afdoening van de klachten, doet de Commissie het verzoek aan lidstaten om een goedkeuringsprocedure [3] te organiseren om de mate waarin een *significante*[4] nieuwe dienst voorziet in de democratische, sociale en culturele behoeften van de samenleving (hierna *publieke waarde toets*) af te wegen tegen onevenredig nadelige markteffecten (hierna *markt impact toets*). De Omroepmededeling schrijft verder voor dat de taakopdracht van een publieke omroep helder dient te zijn gedefinieerd.

De EC verwacht dat elk land een systeem heeft waarbij (nieuwe) diensten van de publieke omroep worden beschreven, vastgesteld en toebedeeld, via een open en transparante procedure waarbij belanghebbenden inspraak hebben. Een paar landen doen dat bij de (periodieke) vaststelling van de taakopdracht (onder meer Frankrijk en Vlaanderen[5]), andere landen hebben een afzonderlijke goedkeuringsprocedure, of zelfs een combinatie van een afzonderlijke procedure en periodieke vaststelling van de taakopdracht.

In ongeveer de helft van de EU-lidstaten is een – aparte – goedkeuringsprocedure geformaliseerd (bijvoorbeeld Nederland, Verenigd Koninkrijk[6], Duitsland, Denemarken, Noorwegen, Oostenrijk en Ierland). Deze procedure heeft tot doel om te voldoen aan EU-voorschriften, transparantie te creëren en controle te waarborgen op de publieke omroep. De invulling en implementatie van deze procedures verschillen onderling. Dit is deels te wijten aan de politieke ontwerpkeuzes, het staatsrechtelijke systeem en de nationale context (o.a. de omvang en markmacht van de publieke versus commerciële omroepen, de afbakening en mate van detail van de publieke taakopdracht).

2.2 Nederland

2.2.1 Context

Publiek omroepbestel

In het concessiebeleidsplan 2016-2020 van de Nederlandse Publieke Omroep (hierna NPO) zijn 55 aanbodkanalen gedefinieerd. Binnen de aanbodkanalen vallen onder meer de vijf hoofdtelevisiekanalen en de zes hoofdradiozenders.[7] In 2014 betrof het marktaandeel van de NPO op de Nederlandse televisie- en radiomarkt respectievelijk 33% en 32% [5]. Naast deze hoofdnetten biedt de NPO een heel palet aanvullende aanbodkanalen aan, zoals (lineaire) themakanalen, video-on-demand diensten en websites.

De NPO bepaalt welke programma’s worden uitgezonden op de publieke zenders in Nederland. Dit gebeurt na overleg met de omroepen. Indien een omroepvereniging aan

---

[3] In Omroepmededeling (punt 84) staat dat “lidstaten, via een voorafgaande evaluatieprocedure die op een open, publieke raadpleging is gebaseerd, na moeten gaan of door publieke omroepen overwogen significant nieuwe audiovisuele diensten aan de vereisten van het Protocol van Amsterdam voldoen, of daarmee dus de democratische, sociale en culturele behoeften van de samenleving worden vervuld, waarbij tegelijk terdege met de potentiële effecten op het handelsverkeer en de mededinging rekening wordt gehouden.”

[4] Volgens de Omroepmededeling 2009 (punt 85) kan het „nieuwe” karakter van een activiteit onder meer afhangen van zowel de content als de consumptievormen.

[5] Voorlopig is in Vlaanderen nog geen goedkeuringsprocedure geformaliseerd. Wanneer de VRT met een concreet voorstel komt voor een nieuw aanbodkanaal welke buiten de taakomschrijving van de omroep valt, zal ad-hoc een goedkeuringsprocedure worden geformaliseerd.

[6] Het Verenigd Koninkrijk had in 2007 al een goedkeuringsprocedure geïmplementeerd.

[7] De lineaire televisiezenders zijn NPO 1, NPO 2, NPO 3; NPO Zapp; NPO Zappelin. De lineaire radiozenders zijn NPO Radio 1, NPO Radio 2, NPO 3FM, NPO Radio 4, NPO Radio 5 en NPO FunX.

bepaalde voorwaarden voldoet kan het toestemming krijgen om toe te treden tot het publieke omroepbestel.[8] Momenteel zijn er acht omroepen, twee taakomroepen (NOS en NTR) en zeven geestelijke/levensbeschouwelijke genootschappen die programma's maken.[9]

In 2014 bedroeg het budget van de landelijke publieke omroep circa 812,8 miljoen euro (€ 48,30 per inwoner) [6]. Momenteel heeft de publieke omroep te maken met bezuinigingen.[10] Verder is een voorstel tot wijziging van de Mediawet 2008 ingediend [7].

Scope goedkeuringsprocedure

<u>Bereik van de goedkeuringsprocedure</u>

In Nederland wordt de goedkeuringsprocedure ook wel 'procedure nieuwe diensten publieke omroep' genoemd. Deze procedure is officieel van kracht sinds 2010, na de goedkeuring door de EC [8]. De NPO *moet* goedkeuring vragen indien er sprake is van significant nieuwe aanbodkanalen, namelijk voor [9]:

- kanalen die niet eerder bestonden;
- kanalen die inhoudelijk significant vernieuwd zijn;
- bestaande kanalen die voor het eerst (ook) worden verspreid via een netwerk met distributieschaarste;
- kanalen die voor het eerst tegen betaling aan eindgebruikers worden aangeboden.

Het derde punt impliceert dat als de NPO een *bestaande* dienst op een *nieuw* platform wil aanbieden dit niet hoeft te worden getest, *tenzij* er sprake is van een platform met schaarste. In de praktijk wordt de Nederlandse goedkeuringsprocedure ook ingezet bij het stopzetten van aanbodkanalen van de NPO. De goedkeuringsprocedure is niet verplicht voor het opstarten van experimenten van de NPO. Nederland heeft hiervoor een aparte experimentenregeling.[11]

---

[8] Een omroepvereniging heeft een wettelijk bepaald minimum aantal leden, met een jaarlijkse lidmaatschap afdracht van minimaal €5,72-. Verder moet omroepverenging een maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stroming vertegenwoordigen en haar programma's hier op richten. Tot slot moet de vereniging een toegevoegde waarde hebben voor het bestaande omroepbestel op basis van de inhoud van haar programmering.

[9] Op dit moment zijn er acht (samengestelde) ledenomroepen (AVROTROS, BNN-VARA, KRO-NCRV, Omroep MAX, EO, WNL, PowNed en VPRO) en twee taakomroepen (NOS en NTR). De NOS is verantwoordelijk voor brede, onafhankelijke nieuwsvoorziening. De NTR maakt programma's over kunst en cultuur, minderheden, jeugd, educatie en achtergrondjournalistiek. Er zijn ook zeven geestelijke/levensbeschouwelijke genootschappen die programma's maken over inzichten van hun groep (IKON, RKK, Humanistische Omroep, OHM, ZVK, Joodse Omroep en BOS). Vanaf 1 januari 2016 worden geen zendgemachtigden op geestelijke grondslag meer aangewezen.

[10] De bijdrage van de NPO aan de structurele bezuinigingen op de mediabegroting bedraagt over de periode 2012-2015 127,8 miljoen euro. Daarnaast heeft kabinet-Rutte II besloten om vanaf 2017 nog eens circa 51 miljoen euro, inclusief ZBO-korting van Rutte-II, structureel op het mediabudget te bezuinigen.

[11] In overeenstemming met de Omroepmededeling 2009 (punt 90) kunnen innoverende diensten als experimenten worden vrijgesteld van de voorafgaande beoordeling van hun impact op de markt. De experimenten worden op een zo beperkt mogelijke schaal getest en hun looptijd kan slechts van beperkte duur zijn (maximumduur van een jaar). De voor dergelijke projecten beschikbare middelen mogen niet meer dan 2% bedragen van de jaarlijkse compensatie die aan de publieke omroep wordt toegekend voor diens publieke taak. Daarnaast gelden nog additionele voorwaarden, zoals voorafgaande publicatie van doel, onderbouwing, financiering en omvang van het experiment, om de markt en het publiek zoveel mogelijk duidelijkheid te geven.

Afbakening dienst

De goedkeuringsprocedure wordt in Nederland verder begrensd door een afbakening van het onderwerp van de procedure, namelijk ‘aanbodkanalen’. De Mediawet 2008[12] definieert dit begrip als:

“Geordende geheel van media-aanbod dat onder een herkenbare naam via een elektronisch communicatienetwerk wordt aangeboden.”

Bovengenoemd ‘media-aanbod’ heeft betrekking op één of meer elektronische producten met beeld- of geluidsinhoud die bestemd zijn voor afname door het algemene publiek of een deel daarvan. Dit impliceert dat er sprake dient te zijn van media-aanbod met een audiovisueel-karakter.

Type omroep

In Nederland heeft de goedkeuringsprocedure alleen betrekking op nieuwe aanbodkanalen van de NPO. Nieuwe aanbodkanalen van een regionale of lokale omroep worden niet getoetst.

Juridische basis procedure

In Nederland ligt de juridische basis van de goedkeuringsprocedure in de Mediawet 2008 (o.a. artikel 2.1, 2.20 en 2.21). Hierin staat onder meer de taakopdracht van de publieke omroep en de rol en bevoegdheid van de minister, het Commissariaat voor de Media (hierna: CvdM) en de Raad voor Cultuur (hierna: RvC) beschreven. De publieke omroep wordt gevraagd melding te maken van significant nieuwe aanbodkanalen via haar vijfjaarlijkse concessiebeleidsplan. De NPO kan dit ook melden in de meerjarenbegroting of aanvullingen op de begroting.

Daarnaast maakt de goedkeuringsprocedure gebruik van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, onderdeel van de Algemene Wet Bestuursrecht (zie Hoofdstuk 3, afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht). Met deze openbare voorbereidingsprocedure kunnen belanghebbenden hun zienswijze over ontwerpbesluiten inbrengen en eventueel beroep aantekenen op genomen besluiten.

Aanleiding invoering procedure en wijziging

Medio 2002 ontving de EC diverse klachten van verschillende commerciële aanbieders met betrekking tot de financiering van de Nederlandse publieke omroep. In 2005 is er vanuit de EC een staatsteunzaakonderzoek opgestart naar de financiering van de NPO [11]. Deze zaak was enerzijds gericht op bestaande steun (i.h.b. het aanhouden van reserves en mogelijkheid voor nevenactiviteiten door de NPO) en anderzijds op voorgenomen steun (nieuwe diensten van de NPO). Het betrof een jarenlang traject met briefwisselingen en formele en informele overleggen tussen het ministerie van OCW en de EC. Hoewel de nieuwe goedkeuringsprocedure slechts één onderdeel was van de staatssteunzaak, bleek hierover veel afstemming nodig. In lijn met punt 88 uit de Omroepmededeling 2009, moest de Commissie onder meer overtuigd worden dat de Awb-voorbereidingsprocedure een zorgvuldige procedure is waarmee ‘schadelijke markteffecten’ kunnen worden aangetoond. In 2008 had Nederland vooruitlopend op de uitkomst van het onderzoek de Mediawet al

[12] Mediawet 2008, artikel 1.1.

aangepast. Eind 2009 is er vanuit OCW een definitieve reactie op de 'artikel zeventien brief'[13] verstrekt met bovengenoemde toelichting van de Awb-procedure.

De Nederlandse opzet is in januari 2010 door de EC goedgekeurd [8]. De Tweede Kamer is in april 2010 geïnformeerd over dit definitieve besluit en de nieuwe Europese Omroepmededeling. In een brief aan de Tweede Kamer heeft vervolgens de staatssecretaris van OCW de verschillende elementen van de Nederlandse goedkeuringsprocedure nader toegelicht [9].

2.2.2 Stappen binnen de goedkeuringsprocedure

Het figuur hieronder toont de stappen binnen de Nederlandse goedkeuringsprocedure. Deze bestaat grofweg uit drie stappen, namelijk (1) toetsing maatschappelijke waarde, (2) toetsing markt impact via openbare voorbereidingsprocedure en (3) finaal besluit (en indien van toepassing: beroep). De beoogde maximale doorlooptijd van de Nederlandse procedure vanaf de indiening van een aanvraag in het concessiebeleidsplan of de meerjarenbegroting tot aan de definitieve vaststelling van een besluit betreft zes maanden [14]. Hierbij worden de bestuursrechtelijke termijnen van de Awb gevolgd. Het bestuursrecht biedt de minister tevens de mogelijkheid om bij een zeer ingewikkeld of omstreden onderwerp voor een verlenging met een redelijke termijn te kiezen. In lijn met de Awb hebben belanghebbenden zes weken de tijd om hun zienswijze kenbaar te maken. In de volgende secties bespreken we afzonderlijk de stappen van de goedkeuringsprocedure.



Figuur 1: Goedkeuringsprocedure Nederland

[13] Een artikel zeventien brief wordt verstuurd door de EC indien die van mening is dat een steunregeling van een lidstaat niet of niet langer verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. In de brief stelt de EC de betrokken lidstaat op de hoogte van haar eerste oordeel en geeft zij de betrokken lidstaat de gelegenheid om binnen een termijn van één maand zijn opmerkingen in te dienen.

[14] Algemene wet bestuursrecht. Artikel 3.18.

Besluit tot aanvang

De NPO kan in haar vijfjaarlijkse concessiebeleidsplan en/of binnen haar Meerjarenbegroting een aanvraag voor nieuwe aanbodkanalen doen. Zodra het nieuwe concessiebeleidsplan wordt gepubliceerd worden marktpartijen, het CvdM en de RvC met een brief van OCW hiervan op de hoogte gesteld. Nederland kent geen geformaliseerde pre-test waarbij vooraf de afweging wordt gemaakt of een goedkeuringsprocedure noodzakelijk is.

Publieke Waarde Toets

Tijdens deze stap wordt de maatschappelijke waarde van de geplande nieuwe dienst bepaald. De minister moet instemmen met aard en aantal aanbodkanalen. De goedkeuring geldt alleen voor nieuwe aanbodkanalen. Kanalen die al eerder zijn goedgekeurd zijn onderdeel van de bestaande taken van de publieke omroep, worden in het concessiebeleidsplan genoemd, maar worden niet opnieuw getoetst. Voordat de minister een besluit neemt, vraagt de minister het CvdM en de RvC om advies over het gehele concessiebeleidsplan, waaronder de daarin aangevraagde nieuwe diensten. De volgende criteria staan daarbij centraal:

- Past het aanbodkanaal bij de gestelde taakopdracht van de NPO (zie Mediawet 2008, artikel 2.1, eerste lid)?
- Voorziet het aanbodkanaal in de democratische, sociale en culturele behoeften van de samenleving (zie Mediawet 2008, artikel 2.1, tweede lid), in termen van een aanbodkanaal dat:

    a. *evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand is en zich tevens kenmerkt door een grote verscheidenheid naar vorm en inhoud*
    b. *op evenwichtige wijze een beeld van de samenleving geeft en de pluriformiteit van onder de bevolking levende overtuigingen, opvattingen en interesses op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied weerspiegelt;*
    c. *gericht is op en een relevant bereik heeft onder zowel een breed en algemeen publiek, als bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling met in het bijzonder aandacht voor kleine doelgroepen;*
    d. *onafhankelijk is van commerciële invloeden en, behoudens het bepaalde bij of krachtens de wet, van overheidsinvloeden;*
    e. *voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen;*
    f. *voor iedereen toegankelijk is.*

- Biedt het aanbodkanaal toegevoegde waarde ten opzichte het bestaande publieke media-aanbod in termen van inhoud, vorm, distributie en doelgroepen?

De toetsing is primair gebaseerd op de informatie aangeleverd door de NPO. Deze informatie betreft onder meer een motivering van de publieke waarde (incl. business plan) en eventuele evaluaties van het nieuwe aanbodkanaal onder de experimentenregeling etc. Mochten er gaten in de aangeleverde informatie zitten, of mocht de aangeleverde informatie onvoldoende zijn, dan vraagt het CvdM, de RvC of de minister aan de NPO om een aanvulling.

Ontwerpbesluit

Op basis van bovengenoemd advies en zijn eigen oordeel, stelt de minister een ontwerpbesluit op met onderbouwing van zijn oordeel. Het ontwerpbesluit bevat een zo

gedetailleerde, duidelijke en specifieke uiteenzetting van zowel de aard als de omvang van de voorgenomen diensten, dat derden in staat worden gesteld om onderbouwde opmerkingen in te dienen. In deze stap kan een ontwerpbesluit ook inhouden een aanvraag (geheel of gedeeltelijk) af te wijzen indien de minister bijvoorbeeld van oordeel is dat een voornemen niet (geheel) aan de vereisten van de publieke taak voldoet.

De tweede stap begint met de bekendmaking van het ontwerpbesluit op de website Rijksoverheid.nl en in de Staatscourant. Vervolgens hebben marktpartijen zes weken gelegenheid om hun zienswijze kenbaar te maken op mogelijke schadelijke markteffecten van de voorgenomen nieuwe diensten.

Markt Impact Toets

In Nederland zijn er geen criteria voor de markt impact toets gedefinieerd. Per soort aanvraag kan het op een andere manier worden beoordeeld. Het ministerie toetst in hoeverre de plannen van de NPO 'onevenredig nadelige gevolgen' voor marktpartijen hebben.

Finale beslissing

In de derde stap weegt de minister de waarde voor de samenleving van een nieuwe audiovisuele dienst af tegen de zienswijze en onderbouwing van marktpartijen ten aanzien van schadelijke effecten die zij verwachten. De minister heeft de plicht om bij de voorbereiding van zijn besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren. De minister kan bij de weging ook besluiten extra informatie in te winnen bij externen.

Het uiteindelijke besluit moet deugdelijk gemotiveerd zijn, zoals voorgeschreven door artikel 3.46 van de Algemene wet bestuursrecht, en is vatbaar voor beroep bij de bestuursrechter. Het besluit wordt bekendgemaakt. Hierin wordt ook de zienswijze van belanghebbenden opgenomen (in de bijlage).

Als de minister in zijn finale besluit het voorstel van de NPO goedkeurt, mag de dienst door de NPO worden aangeboden. De inhoud van het besluit wordt gepubliceerd in de Staatscourant en op Rijkoverheid.nl. Verder wordt het aanbodkanaal opgenomen in de lijst van aanbodkanalen in de eerstvolgende meerjarenbegroting en het eerstvolgende Concessiebeleidsplan.

In lijn met de 'uniforme openbare voorbereidingsprocedure' kunnen belanghebbenden die zich niet met het finale besluit van de minister kunnen verenigen, binnen zes weken, rechtstreeks beroep instellen bij de bestuursrechter, die een eigen afweging maakt. De rechter toetst de belangenafweging van de minister en de motivering van diens besluit. Dit beroep heeft geen opschortende werking. Wel kan men een kort geding aanspannen tegen het doorlopen van de dienst.

Ex post toets

Nederland kent geen geformaliseerde ex post toets waarbij goedgekeurde diensten na verloop van tijd opnieuw worden geëvalueerd.

2.2.3 Stakeholders, inspraak en bewijs

Belanghebbenden, rol en taak

Tabel 1: Stakeholders in Nederlandse goedkeuringsprocedure

Actor	Taak	Rol
Nederlandse Publieke Omroep	Stichting NPO is de concessiehouder van de Nederlandse publieke omroep. NPO doet een voorstel voor een nieuw aanbodkanaal in zijn concessiebeleidsplan c.q. meerjarenbegroting of een aanvulling daarop. NPO dient deze nieuwe diensten te omschrijven en te onderbouwen.	Aanvrager
Commissariaat voor de Media	Het Commissariaat voor de Media heeft als mediatoezichthouder een wettelijke adviesrol ten aanzien van de beoordeling van het concessiebeleidsplan en de meerjarenbegroting. In de toetsing richt het CvdM zich onder meer op de publieke waarde van de dienst, en de toegevoegde waarde ten aanzien van het huidige dienstenportfolio van de publieke omroep. De toetsing van CvdM is primair gebaseerd op de informatie aangeleverd door de NPO. Het CvdM voert geen integraal marktonderzoek uit naar de impact op de markt. Ze consulteert geen belanghebbenden. Het CvdM brengt een niet bindend advies uit aan de minister van OCW.	Toetser/adviseur
Raad voor Cultuur	De Raad voor Cultuur is het wettelijke adviesorgaan van de regering en het parlement op het terrein van kunst, cultuur en media. De RvC heeft net als het CvdM een wettelijke adviesrol ten aanzien van de beoordeling van het concessiebeleidsplan en de meerjarenbegroting. De RvC adviseert, gevraagd en ongevraagd, over actuele beleidskwesties en subsidieaanvragen. Binnen de goedkeuringsprocedure beoordeelt de RvC de publieke waarde. Hierbij kijkt de RvC onder meer naar de pluriformiteit en de journalistieke waarde van een aanvraag. RvC brengt een niet bindend advies uit aan de minister van OCW.	Toetser/adviseur
Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	De minister neemt op basis van de adviezen van de Raad voor Cultuur en het Commissariaat voor de Media een ontwerpbesluit. De minister is verantwoordelijk voor raadpleging van derden en neemt vervolgens een definitief besluit.	Beslisser
Derden	Derden kunnen hun zienswijze indienen bij de minister. Bij het vorige besluit waren onder andere de Vereniging voor Commerciële Omroepen (VCO)[15], de Vereniging van Commerciële Radio (VCR) en de NDP Nieuwsmedia betrokken.	Andere belanghebbende

Mogelijkheden voor inspraak

Inspraak binnen de Nederlandse goedkeuringsprocedure kan plaatsvinden op (a) uitnodiging van het ministerie als ook (b) eigen initiatief:

Ad a. Er wordt gebruik gemaakt van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht (artikel 3:16), inclusief de mogelijkheid voor het horen van belanghebbenden. Dit laatste kan zowel schriftelijk als mondeling. Bij voldoende belangstelling organiseert OCW een hoorzitting. Er is ook een mogelijkheid voor bilaterale gesprekken. Het ministerie van OCW communiceert actief aan de belanghebbenden wanneer een dergelijke goedkeuringsprocedure wordt opgestart. De minister stuurt vervolgens naar aanleiding van het ontwerpbesluit opnieuw een brief aan belanghebbenden om ze uit te nodigen deel te nemen aan de procedure en hun zienswijzen in te dienen. De aanvang van de raadplegingtermijn wordt door middel van een bericht op de website Rijksoverheid.nl en in de Staatscourant bekendgemaakt. In lijn met de bestuursrechtelijke

[15] Destijds VESTRA.

termijn kunnen belanghebbenden binnen zes weken na de bekendmaking van het ontwerpbesluit hun zienswijzen daarop kenbaar maken.

Ad b. Het staat belanghebbenden vrij om ook al voorafgaand hieraan o.b.v. een verschenen concessiebeleidsplan of meerjarenbegroting hun zienswijze kenbaar te maken bij de betrokken partijen. Zoals hierboven vermeld, worden marktpartijen met een brief van OCW op de hoogte gesteld van de aanvragen van de NPO en de start van de procedure. Ze hebben daarmee doorgaans een aantal maanden om zich voor te bereiden en marktonderzoek te starten.

Bewijslast en aan te leveren informatie

De goedkeuringsprocedure verplicht de publieke omroep om te onderbouwen in hoeverre een nieuwe dienst bijdraagt aan de uitvoering van zijn publieke taakopdracht. De onderbouwing bevat onder meer de positie van de nieuwe dienst binnen de publieke mediaopdracht, de relatie met het andere aanbod van de publieke omroep en een inhoudelijke benadering vanuit thema's en doelgroepen. Daarnaast bevat de onderbouwing een omgevingsanalyse waarin wordt ingegaan op de beoogde publieksgroepen, de publieksbehoeften en bestaand marktaanbod. Ook wordt aandacht besteed aan de distributie, financiering en rechten [9]. In de praktijk ontvangt de NPO regelmatig verzoeken van het CvdM, de RvC of de minister voor het aanleveren van extra informatie.

Wat betreft mogelijke onevenredig nadelige markteffecten ligt de bewijslast bij belanghebbenden. Zij moeten bijvoorbeeld aantonen wat de markteffecten zijn van de dienst. Deze belanghebbenden dienen deze markeffecten cijfermatig te onderbouwen, bij voorkeur binnen een periode van zes weken.

2.2.4 Werking en resultaat

Uitkomsten goedkeuringsprocedure (ingediende, goedgekeurde en afgewezen diensten)

In totaal is de Nederlandse goedkeuringsprocedure voor achttien aanbodkanalen (volledig) doorlopen. Dit betreffen tien nieuwe aanbodkanalen waarvoor goedkeuring is aangevraagd, en acht bestaande aanbodkanalen waarvoor stopzetting is aangevraagd.

In bijlage 1 behandelen we in meer detail de goedkeuring van het uitzenden (of stopzetten van uitzenden) van deze achttien aanbodkanalen. In de bijbehorende besluiten wordt geen melding gemaakt van aanvullende voorwaarden waaronder de aanvragen van de NPO zijn goedgekeurd.

In augustus 2013 is de NPO gestart met de experimentele dienst 'Nieuwsfragmentenkanaal'. Hiermee konden Nederlandse kranten- en nieuwswebsites hun eigen content aanvullen met videomateriaal van de NOS. Uiteindelijk heeft de NOS besloten om de aanvraag voor deze dienst in te trekken waardoor er geen (volledige) goedkeuringsprocedure is afgerond.

In juni 2015 is het nieuwe Concessiebeleidsplan 2016-2020 gepubliceerd. Hierin doet de NPO een aanvraag voor vier nieuwe aanbodkanalen, namelijk:

- NPO3.nl;
- NPO FunX Turkpop;
- NPO Nieuws en evenementen;
- NPO Plus.

OCW heeft de betrokkenen hierover geïnformeerd. In september 2015 worden de adviezen van de RvC en het CvdM verwacht.

Praktijkvoorbeeld: Hoger beroep 2011

- De minister heeft in het besluit van 31 augustus 2010 vier aanbodkanalen goedgekeurd.
- De belanghebbenden (NDP, VCR, VESTRA/VCO) waren het niet eens met de uitkomst van de test en zijn in beroep gegaan tegen de beslissing van de minister. Hun belangrijkste kritiekpunten waren dat (1) de diensten niet onder de taakopdracht van de publieke omroep zouden vallen, (2) de NPO voor de diensten extra staatssteun nodig zou hebben en (3) de verplichte markttoets niet goed zou zijn uitgevoerd.
- De belanghebbenden werden door de rechter op één punt in het gelijk gesteld: dat de markttoets niet goed zou zijn uitgevoerd. De publieke omroep zou daarom eigenlijk met de nieuwe dienst moeten stoppen echter: "Toch hoeft de NPO niet direct te stoppen met de diensten. De rechtbank ziet dat de NPO-diensten inmiddels een bepaald marktaandeel hebben opgebouwd. *Dat betekent enerzijds dat eisers mogelijk al schade lijden door het afkalven van hun marktaandeel. Anderzijds betekent stopzetting van de activiteiten in afwachting van de nieuwe besluiten dat nadeel ontstaat voor de publieke omroepen.* Maar omdat de schade voor de eisers (nog) niet omvangrijk is en de NPO al investeringen heeft gedaan, mogen de experimentele diensten voorlopig doorgaan." [12]
- In het hoger beroep is het ministerie in het gelijk gesteld door de Raad van State. De markttoets is conform de procedure zoals overeengekomen met de EC uitgevoerd [13].
- Na de uitspraak van de Raad van State heeft NDP Nieuwsmedia een klacht ingediend bij de EC [14]. De uitkomst van die klacht is nog niet bekend.

Beeld goedkeuringsprocedure

Wanneer we de beroepsprocedure buiten beschouwing laten, blijft men in de praktijk gemiddeld binnen de zes maanden bij de afhandeling van de aanvraag.[16] Paragraaf 3.2 behandelt per element van de goedkeuringsprocedure indien van toepassing de discussie die in Nederland wordt gevoerd.

2.3 Verenigd Koninkrijk

2.3.1 Context

Publiek omroepbestel

De British Broadcasting Corporation (hierna: BBC) kent een aanbod van 26 publieke diensten in het VK, namelijk negen televisiezenders, zestien radiozenders en een online & red button interactive service.[17] De publieke activiteiten van de BBC kennen een kijktijd- en luistertijdaandeel van respectievelijk 73% en 43%.

In 2014 bedroeg het totale omroepbudget van de BBC circa 7,2 miljard euro (~112 euro per inwoner). Ongeveer drie kwart van dit budget is afkomstig van kijk- en luistergeld. De rest wordt gegenereerd via commerciële inkomsten[18] en andere behaalde revenuen [15]. Deze komen onder andere uit verkoop van programma(rechten), merchandising en inkomsten uit commerciële dochterondernemingen.

[16] Het betrof 15 maanden inclusief de beroepsprocedure.

[17] Zie website BBC Trust: http://www.bbc.co.uk/bbctrust/our_work/services/

[18] De BBC heeft naast haar publieke activiteiten drie commerciële dochterondernemingen, namelijk BBC Worldwide, BBC Studios & Post Production en BBC Global News.

Scope goedkeuringsprocedure

Sinds 2007 maakt men in het VK gebruik van de zogenaamde *Public Value Test,* een goedkeuringsprocedure voor het toetsen van significante wijzigingen in het publieke aanbod van de BBC. De goedkeuringsprocedure wordt uitgevoerd door de Trust. De Trust is een soeverein orgaan binnen de BBC en vertegenwoordigt de belangen van kijk- en luistergeld betalers.

Bereik van de goedkeuringsprocedure

Het BBC Management moet goedkeuring krijgen van de Trust indien er sprake is van:

- wijziging van een bestaande dienstenlicentie;
- significante wijzingen in het publieke aanbod (incl. het starten van een nieuwe dienst) van de BBC in het VK;
- significante wijziging door introductie van een nieuwe 'non-service' activiteit of bijstelling daarvan.

Definitie mediadienst

De goedkeuringsprocedure heeft betrekking op zowel 'services' als 'non-services':

- **Services:** alle diensten die worden aangeboden door BBC in het kader van haar publieke doelen. Waaronder BBC's televisie- en radio-uitzendingen binnen het VK en de BBC's online activiteiten. Deze diensten kunnen zowel lineair (broadcasting) als on-demand worden aangeboden;
- **Non-services:** die activiteiten of diensten die niet onder een 'service licence' vallen, maar wel relevant zijn voor het dienen van BBC's publieke doelen.[19]

De goedkeuringsprocedure is niet van toepassing op:

- commerciële diensten van de BBC;
- activiteiten gericht op gebruikers buiten het VK, in het bijzonder BBC Worldwide en BBC Monitoring.

Type omroep

In het VK heeft de goedkeuringsprocedure alleen betrekking op nieuwe aanbodkanalen van de BBC. Nieuwe aanbodkanalen van een regionale of lokale omroep worden niet getoetst.

---

[19] Non-services vallen sinds 2011 ook onder het PVT-regime. Dit zijn wijzigingen die niet content gerelateerd zijn: *"Examples of activities that would be classed as non-services are new arrangements for distribution of services and changes to the way in which the BBC interacts with licence fee payers. For example, the BBC's participation in Freeview, the proposed major relocation of BBC activity to the North West, its investment in digital broadcasting infrastructure or new arrangements for the collection of the licence fee would be matters to be evaluated by the Trust under this procedure."*

Juridische basis procedure

De goedkeuringsprocedure werd onderdeel van het beleid tijdens de 'Royal Charter Renewal' van 2006 en is nader uitgewerkt in de 'Broadcasting Agreement', de raamovereenkomst tussen de BBC en de staatssecretaris van het departement Cultuur, Media en Sport (DCMS):

- De '**Royal Charter**' is een document waarmee de koning van Engeland rechten en garanties toekent aan steden, universiteiten en organisaties. De 'Royal Charter' biedt de BBC een wettelijke basis voor haar publieke taakstelling en onafhankelijkheid. In dit document staat ook haar governance structuur beschreven, in het bijzonder de rolverdeling tussen de 'Trust' en de 'Executive Board'. De Charter meldt dat er bij iedere goedkeuringsprocedure vier zogenaamde 'audience councils' moeten worden geraadpleegd. Het huidige charter loopt van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2016 [16].
- De '**Broadcasting Agreement**' biedt een nadere invulling van de 'Charter'. De bij de goedkeuringsprocedure betrokken partijen, stappen en criteria worden nader toegelicht in artikel 22 t/m 33 [17].

Aanleiding invoering procedure en wijzigingen

Een belangrijke aanleiding voor de invoering van de goedkeuringsprocedure waren ten eerste de hervormingen van de Britse publieke omroep (o.a. invoering van de Trust). In de oude situatie diende de BBC governors (intern orgaan) een wijzigingsvoorstel in bij DCMS. Destijds was er geen geformaliseerde goedkeuringsprocedure en minder publieksconsultatie. Daarnaast publiceerde de BBC in 2004 een strategisch beleidsdocument 'Building Public Value' waarin de basis van de goedkeuringsprocedure werd geschetst [18]. De BBC had veel digitaliseringplannen (o.a. digitale TV, on-demand en online activiteiten) waartegen veel weerstand bestond bij private marktpartijen. De goedkeuringsprocedure vormde een manier om de publieke waarde en impact op de markt beter tegen elkaar af te wegen en door de betrokkenheid van het publiek en marktpartijen de legitimiteit van de uiteindelijke beslissing te vergroten. Met de invoering van de goedkeuringsprocedure was het VK het eerste Europese land die deze vorm van 'pre-screening' van nieuwe diensten toepaste. Hiermee liep het vooruit op de 'goedkeuringsprocedure' zoals in 2009 gepresenteerd door de EC in haar Omroepmededeling. De goedkeuringsprocedure uit het VK heeft bij het opstellen van de richtlijn van de EC duidelijk als basis gediend.

De goedkeuringsprocedure heeft sinds haar invoering beperkte mutaties ondergaan. Op hoofdlijnen is het toetsingskader gelijk gebleven en zijn nog steeds dezelfde drie partijen (zie [18]) betrokken. Wel zijn de volgende wijzigingen doorgevoerd als gevolg van Lord Patten's Governance review:

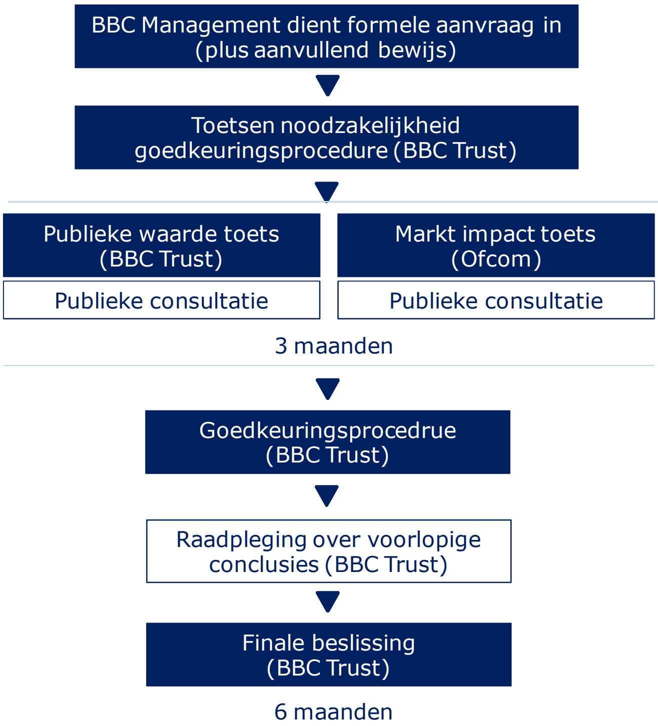
- In 2011 heeft men besloten dat Ofcom ook gevraagd dient te worden voor de significance test (hierna: significantietoets) als er behoefte is aan aanvullend onderzoek tijdens de 'pre-assessment' fase.
- In 2011 is de goedkeuringsprocedure uitgebreid met de zogenaamde 'non-services'.[20] Tot op heden zijn er nog geen non-services getoetst met de goedkeuringsprocedure.

Momenteel (2015) lopen er onderzoeken en evaluaties ter voorbereiding op de nieuwe Charter periode. Deze raken ook de rol van de Trust en de goedkeuringsprocedure zelf. Zie het rapport "Future of the BBC" [19].

[20] Zie voetnoot 19.

2.3.2 Stappen binnen de goedkeuringsprocedure

Het figuur hieronder geeft een korte samenvatting van alle stappen binnen de goedkeuringsprocedure.



Figuur 2: Goedkeuringsprocedure VK [20]

De totale doorlooptijd van de goedkeuringsprocedure is zes maanden. Daarvan worden drie maanden gebruikt voor zowel de publiek waarde toets (PWT) als de markt impact toets (MIT) (parallel). Aansluitend zijn er drie maanden gereserveerd voor de weging van de uitkomsten, de tweede publieksconsultatie en de finale beslissing. De twee consultatierondes kennen ieder een maximum van 28 dagen. In de praktijk duurt de totale goedkeuringsprocedure gemiddeld acht à negen maanden. Hieronder bespreken we de afzonderlijke onderdelen van de goedkeuringsprocedure.

Besluit tot aanvang

Het BBC Management ('Executive Board') dient een wijzigingsverzoek in bij de BBC Trust. Indienen kan op elk moment binnen de Charterperiode. In sommige gevallen wordt er eerst een pilot door BBC Management opgezet om de intenties voor gebruik vast te stellen. Dergelijke experimenten vallen onder een ander reguleringskader en kennen strikte grenzen (looptijd, steekproef, etc.).

Tijdens de significantietoets bepaalt de Trust de noodzaak of een goedkeuringsprocedure moet plaatsvinden ('pre-assessment'). Ze kan deze stap ook overslaan indien ze op voorhand een significante wijzing voorziet. De significantietoets fungeert als poortwachter voor de doorgaans kostbare en langlopende goedkeuringsprocedure.

Als het BBC Management een voorstel indient kan de Trust besluiten om het meegeleverde bewijs over te nemen of om een eigen onderzoek in te stellen. In 50% van de gevallen kiest ze voor het laatstgenoemde. Daarbij vraagt ze ook Ofcom om advies ten aanzien van de impact op de markt.

Bij de significantietoets kijk(t)(en) de Trust en/of Ofcom naar de volgende criteria:

- **Impact:** de mate waarin de wijziging gebruikers, andere BBC diensten en de markt beïnvloedt. Er is hier nog geen sprake van een uitgebreide impactmeting zoals bij de MIT.
- **Financiële implicaties:** de incrementele kosten van de beoogde wijziging. Iedere wijziging die qua uitgaven meer dan 10% betreft van het jaarlijkse budget van een dienstenlicentie dient goedkeuring te krijgen van de Trust.
- **Noviteit:** de mate waarin de beoogde wijziging nieuw is voor de BBC, en nog niet eerder is getoetst.
- **Duur:** de duur van de beoogde activiteit/wijziging. Is er sprake van een permanente of tijdelijke wijziging?

De uitkomst van de significantietoets wordt gemotiveerd en gepubliceerd op de website van de Trust. De uitkomst is 'ja' of 'nee'. Indien er geen significante wijziging wordt verwacht, wordt er geen goedkeuringsprocedure uitgevoerd.

Publieke Waarde Toets

Als uit de vorige stap blijkt dat er sprake is van een 'significante wijziging' dan geeft de Trust opdracht voor een goedkeuringsprocedure. Daarbij worden er twee parallelle trajecten gestart, namelijk de publieke waarde toets (PWT) en de markt impact toets (MIT). Een zogenaamde Joint Steering Group moet duplicatie van informatie voorkomen.

De PWT wordt verzorgd door de Trust, waarbij ze toetst wat voor burgers (licence fee payers) de toegevoegde waarde is van de beoogde wijziging. Voor de PWT maakt de Trust gebruik van diverse informatie, waaronder vraagvoorspellingen, uitkomsten van pilots, kwalitatieve en kwantitatieve studies waaronder consumentenonderzoek en publieksraden, interne en externe marktanalyses, inhuur van onafhankelijke experts en bewijs van impact op bepaalde publieksgroepen.

Tijdens de PWT neemt de Trust de volgende criteria in ogenschouw:

- **Kwaliteit en onderscheidend vermogen:** beoordeling van de kwaliteit van de output van de beoogde wijziging (bijv. content). Daarnaast kijkt men naar onderscheidend vermogen van het voorstel.
- **Bereik:** verwachtingen ten aanzien van gebruik van de dienst door verschillende publieksgroepen (bijvoorbeeld het aandeel volwassenen dat de dienst minstens 1x per week gebruikt).
- **Kosten en 'value for money'**: de verwachte opbrengst en kosten voor de BBC en verwachtingen ten aanzien van efficiency in vergelijking met andere diensten.
- **Impact:** hierbij maakt men onderscheid in het voordeel dat een dienst oplevert voor een consument (bijv. verrijking) dan wel de maatschappij (democratisering of vergroten van respect tussen bevolkingsgroepen). In het laatste geval wordt ook gelet op de BBC publieke doelen zoals vastgelegd in de Charter. Deze publieke doelstellingen worden iedere tien jaar in the Charter opnieuw vastgesteld, maar zijn in de praktijk redelijk constant.[21] In het huidige Charter is de focus onder andere gericht op het promoten van educatie en leren en het stimuleren van creativiteit en culturele uitmuntendheid.

---

[21] In 2006 werd er een extra doel toegevoegd aan de Charter, namelijk: 'helping to deliver the benefit of emerging communication technologies and services and Digital Britain'.

Markt Impact Toets

De MIT wordt verzorgd door de Ofcom onder toezicht van een Joint Steering Group (drie leden van Ofcom en drie leden van de Trust). Tijdens de MIT beoordeelt men het effect van de beoogde wijziging op andere diensten in de markt. De toets bekijkt enerzijds de directe impact op consumenten en dienstaanbieders, waaronder prijs en keuze, en anderzijds de waarschijnlijke impact op concurrentie en marktontwikkeling, die van invloed zijn op de belangen van consumenten en burgers op de lange termijn.

De MIT is een evaluatie van de impact op consumenten, dienstaanbieders, adverteerders en andere deelnemers in gerelateerde markten. Binnen de MIT beoordeelt Ofcom de markt impact aan de hand van de volgende criteria:

- **Relevante markt**: o.b.v. een identificatie van producten en diensten die mogelijk beïnvloed worden, bepaalt men de marktafbakening.
- **Adoptie**: verwachtingen ten aanzien van 'take-up' en gebruik worden geprojecteerd op een horizon van vijf jaar.
- **Impact**: (1) statische impact: substitutie effecten op andere diensten; (2) dynamische impact: effecten op concurrentie en marktontwikkeling; (3) bredere impact: effecten op waardeketen, zowel upstream (bijv. media content) als downstream markten (bijv. producten die gebruik maken van BBC diensten).

Ofcom gebruikt hiervoor bewijs in de vorm van informatie van de BBC, marktonderzoeken, stakeholder interviews en inzendingen aangevuld met eigen desk research. De volgende deelproducten worden uiteindelijk opgeleverd:

- een definitie van de relevante markt;
- een analyse van adoptie en gebruik;
- een toetsing van de statische en dynamische effecten;
- toelichting van mogelijke bredere impact;
- indien beschikbaar voorziet de MIT ook in een vergelijking van kosten en baten;
- toelichting van gewenste aanpassingen op de aanvraag;
- een samenvatting van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

Ontwerpbesluit

Tijdens deze stap maakt de Trust een weging tussen de uitkomsten van de PWT en de MIT en publiceert ze haar voorlopige conclusies. Dit is geen wiskundige formule, maar een kwalitatieve beoordeling van al het materiaal. Aansluitend is er gedurende vier weken een publieke consultatie. Alle rapporten en reacties worden gepubliceerd. In sommige gevallen vraagt de Trust in deze stap om extra bewijs aan het BBC Management.

Finale beslissing

De Trust neemt kennis van de zienswijzen verkregen bij de consultatie en maakt vervolgens haar finale beslissing. De Trust moet overtuigd zijn dat iedere verwachte ongunstige impact op de markt gerechtvaardigd wordt door de publieke waarde van de beoogde verandering. De Trust informeert de staatssecretaris die - in lijn met artikel 33 van 'The agreement' - nog zijn veto kan uitspreken. De staatssecretaris kijkt alleen of de juiste stappen zijn gevolgd in de goedkeuringsprocedure en kijkt niet naar de inhoudelijke argumenten. Bij goedkeuring verleent de Trust een 'service licence' aan de BBC voor het exploiteren van de nieuwe dienst.

Ex-post toets

In het VK is er geen sprake van een hertest waarbij de goedkeuringsprocedure als middel opnieuw wordt gebruikt voor de evaluatie van een eerder goedgekeurde dienst. Wel wordt een verleende 'service licence' door de Trust iedere vijf jaar geëvalueerd. Dit betreft een

apart reguleringskader. Een dergelijke 'service review' duurt doorgaans drie maanden. Hierbij wordt ook publieksconsultatie van 28 dagen georganiseerd.

2.3.3 Stakeholders, inspraak en bewijs

Belanghebbenden, rol en taak

In de tabel hieronder vatten we de taak en rolverdeling van de belangrijkste actoren van de goedkeuringsprocedure samen:

Tabel 2: Stakeholders in goedkeuringsprocedure Verenigd Koninkrijk

Actor	Taak	Rol
BBC Management	BBC Management komt met wijzigingsvoorstellen en levert bewijs t.b.v. significance toets, PWT en MIT. BBC Management is verantwoordelijk voor het leveren van de BBC's diensten conform de prioriteiten bepaald door de Trust en voor het (dagelijkse) operationele management.	Aanvrager
BBC Trust	De BBC Trust verzorgt de significantietoets en de PWT. Ze neemt het ontwerpbesluit en de finale beslissing. De BBC Trust is het hoogste orgaan van de BBC (soeverein). Ze is onafhankelijk en vertegenwoordigt de belangen van de kijk- en luistergeld betalers. Ze bepaalt de strategie en houdt toezicht op het BBC Management. De Trust verzorgt ook de zenderlicenties. Er zijn 12 Trustees (o.a. 4 naties) en een voorzitter. Een 'trustee' wordt aangesteld door DCMS voor een periode van 4 jaar en heeft een inzet van 5 dagen per maand.	Beslisser
Ofcom	Ofcom verzorgt de MIT. Ze is de Britse 'communications regulator'. Ze reguleren de TV en radio sector, vaste lijn telecommunicatie, mobiel, post diensten, plus het spectrum voor draadloze apparaten.	Toetser/adviseur
DCMS	DCMS speelt zeer beperkte rol binnen goedkeuringsprocedure. Schept kaders via Charter & Agreement en is verantwoordelijk voor benoeming van Trustees. Trust informeert staatssecretaris van DCMS over finale beslissingen. DCMS heeft een procedurele veto mogelijkheid.	Andere belanghebbende
Industry & audiences	Gedurende de publieke consultaties is iedere stakeholder welkom om deel te nemen en hun mening te geven op de beoogde wijziging/nieuwe dienst. In de praktijk zijn dit (1) 'industry' en (2) 'audiences'. Ad 1. Dit betreft de commerciële omroepen (incl. Netflix en HBO), print media, ISP's & Telecom service providers. Ad 2. Naast het verplicht raadplegen van 'audience councils', met onder meer vertegenwoordigers uit de vier naties, ontvangt de BBC ook regelmatig petities van gebruikers die zich hebben verenigd.	Andere belanghebbende

Mogelijkheden voor inspraak

Tijdens de significantietoets is er geen betrokkenheid van stakeholders. Binnen de PWT zijn er diverse mogelijkheden voor inspraak. Doorgaans organiseert de Trust een persconferentie voor het lanceren van de goedkeuringsprocedure. Men stuurt daarnaast een notificatie e-mail om de PWT aan te kondigen naar al hun contactpersonen in de database met vertegenwoordigers van industrie en publieksgroepen.

De eerste consultatieronde heeft plaats tijdens zowel de PWT als de MIT. Hierbij gebruiken zowel de Trust als Ofcom een vast format met vragen en kan men extra bewijs aanleveren.

Indien gewenst kan een belanghebbende ook een individuele afspraak maken met Ofcom of de Trust.

Op basis van het voorlopig besluit ('preliminary conclusions') kunnen stakeholders eveneens hun mening geven op de gepubliceerde stukken (rapporten PWT, MIT, goedkeuringsprocedure, etc.). Deze tweede consultatieronde is voor de Trust veel efficiënter, aangezien stakeholders daarbij gevraagd worden om te reageren op het ontwerpbesluit.

Bewijslast en aan te leveren informatie

Hieronder vatten we samen waar de bewijslast binnen de goedkeuringsprocedure ligt:

- De BBC levert standaard een onderbouwing bij haar voorstel. Daarnaast kan ze gevraagd worden door zowel de Trust als Ofcom om haar plannen extra te onderbouwen tijdens de PWT, MIT, of nadien.
- Marktpartijen en publieksgroepen kunnen bewijs aanleveren tijdens twee consultatieperiodes. In sommige gevallen kan dit oplopen tot ruim 20.000 inzendingen. Onlangs ontving de Trust een petitie met 219.000 handtekeningen voor het behoud van BBC 3 als lineaire zender.
- Alle reacties van de consultatierondes worden gebundeld en samengevat door een extern onderzoeksbureau in een openbare rapportage. Dit rapport wordt eveneens gepubliceerd op de website van de Trust. Incidenteel neemt men een reactie niet over als er sprake is van vertrouwelijke/marktgevoelige informatie. Men maakt vanzelfsprekend onderscheid tussen standpunten, meningen en feiten.
- Het type bewijs hangt sterk af van het type dienst. De Trust ontvangt geen klachten van stakeholders dat ze niet in staat zijn om bewijs aan te leveren.

2.3.4 Werking en resultaat

Uitkomst goedkeuringsprocedure (ingediende, goedgekeurde en afgewezen diensten)

In de periode 2007-2009 zijn er in het VK vier goedkeuringsprocedures afgerond voor de volgende mediadiensten:

- BBC's Local Video Service;
- BBC's Gaelic Digital Service;
- BBC's High Definition Television;
- BBC's New on-demand Services (iPlayer).

De eerste dienst werd niet goedgekeurd, de overige drie diensten wel. Bij twee van de drie goedgekeurde diensten werden er aanvullende voorwaarden gesteld door de Trust. Er zijn tot op heden nog geen 'non-services' getoetst.

BBC On-Demand Services

De eerste goedkeuringsprocedure die de BBC Trust uitvoerde ging over de on-demand services (ook wel iPlayer genoemd) die de BBC wilde introduceren. De iPlayer omvatte vier onderdelen:

(1) Het terugkijken van programma's tot zeven dagen na uitzending via de kabel.
(2) Het terugkijken van programma's tot zeven dagen na uitzending via internet.
(3) Het rechtstreeks bekijken van uitzendingen via internet.
(4) Het downloaden van audiobestanden zonder Digital Rights Managment (DRM) [21].

Uit de PWT kwam naar voren dat alle onderdelen als geheel, en individueel, een significante publieke waarde hebben. Voornamelijk door het makkelijker beschikbaar maken van BBC content aan het publiek [22].

De Ofcom had in de MIT [21] wel een aantal op- en aanmerkingen op de plannen van de BBC. Bij het terugkijken van uitzendingen via de kabel en internet was er sprake van 'serie stacking'. Dat houdt in dat bij bijvoorbeeld een serie van zes delen, die wordt uitgezonden in zes opeenvolgende weken, men ook alle afleveringen tot een week na de uitzending van de laatste aflevering kan terug kijken. Een dergelijke dienst zou volgens de Ofcom zeker gewaardeerd worden door kijkers. Het heeft echter wel een significante impact op de markt omdat het concurreert met diensten van de commerciële partijen. Een ander kritiekpunt was te vinden bij het terugkijken via internet. Normaliter geldt een terugkijkperiode van zeven dagen. Als kijkers het programma echter downloaden, kan het tot wel dertien weken bewaard en bekeken worden. De terugkijkperiode van zeven dagen kan dus worden omzeild. Bij het downloaden van audiobestanden zonder DRM zag de Ofcom vooral risico's voor audioboeken en optredens van klassieke muziek. Voor deze twee genres zou de dienst mogelijk een negatieve impact op de markt kunnen hebben.

Op basis van de PWT en de MIT trok de BBC Trust voorlopige conclusies over de toetsing van de iPlayer. Daaruit kwam naar voren dat er in de aanvraag een aantal aanpassingen nodig waren om de onevenredige negatieve markt impact te voorkomen en de publieke waarde te vergroten [23]. Aanpassingen waren onder meer: het hanteren van een maximale opslagtermijn van dertig dagen (in plaats van dertien weken) en het uitsluiten van luisterboeken en klassieke muziek bij het downloaden van audiobestanden. De voorlopige conclusies van de BBC Trust leverden meer dan 10.000 reacties op. De reacties leverden geen significante wijzigingen op in de uiteindelijke conclusie van de BBC Trust. Wel voegde de BBC Trust toe in haar definitieve besluit dat de dienst 'platformneutraal' moest zijn.

Er zijn de afgelopen jaren een aantal wijzigingen voorgesteld door het BBC Management betreffende de iPlayer van de BBC. In 2013 is voorgesteld om (1) de terugkijkperiode te verlengen van zeven naar dertig dagen en (2) series stacking voor televisie-uitzendingen te verwijderen uit het programma. Beide wijzigingen zijn niet als significant beschouwd door de Trust, waardoor er geen goedkeuringsprocedure hoefde te worden uitgevoerd [24]. Dat gold niet voor de wijzigingen welke het BBC Management in 2014 aanvroeg. De BBC wilde de iPlayer uitbreiden en live content beschikbaar maken, alsmede content van derde partijen. Deze wijzigingen werden door de Trust beoordeeld als significante wijzigingen, en daarom diende een goedkeuringsprocedure te worden ondergaan. In de voorlopige conclusies oordeelt de Trust dat deze wijzigingen voorlopig zijn geaccepteerd [25].

Begin 2015 zijn er door het BBC Management vier nieuwe diensten aangevraagd, waaronder de vervanging van lineaire uitzendingen van BBC Three door een 'online-only service'. De voorlopige conclusies zijn hierboven al kort besproken. De overige conclusies kunnen teruggevonden worden op de website van de BBC Trust [25].

Beeld goedkeuringsprocedure

Het BBC Management ervaart de goedkeuringsprocedure als belastend. Men moet veel informatie (bewijs) aanleveren ter onderbouwing van plannen. Verder worden er meer

voorwaarden gesteld aan de inzet van middelen. Het BBC Management erkent wel nut en noodzaak van de goedkeuringsprocedure.

Over het algemeen zijn marktpartijen in het VK positief over de goedkeuringsprocedure. Het biedt openheid van zaken en voldoende gelegenheid om te reageren. Men is niet altijd blij met de uitkomst van de goedkeuringsprocedure. De Trust ervaart vooral weerstand vanuit de markt indien ze geen goedkeuringsprocedure opstart (zoals voor de participatie van de BBC in YouView).

2.4 Duitsland

2.4.1 Context

Publiek omroepbestel

De Duitse wet legt de verantwoordelijkheid voor radio en televisie-uitzendingen bij de deelstaten. Duitsland kent drie publieke omroepen (ARD, ZDF, Deutschlandradio) en een groot aantal lokale publieke omroepen. De ARD is het samenwerkingsverband van de Duitse regionale omroepen.

Scope goedkeuringsprocedure

In Duitsland richt de goedkeuringsprocedure (ook wel *Drei-Stufen-Test* genoemd*)* zich op nieuwe en significant gewijzigde 'telemediadiensten', welke langer dan zeven dagen (of vierentwintig uur in het geval van belangrijke gebeurtenissen) worden aangeboden [26]. Telemedia omvatten elektronische informatie- en communicatiediensten, die buiten pure telecommunicatiediensten (zoals telefonie) of omroepdiensten vallen [27].

Om te bepalen of het om een nieuwe of significant gewijzigde dienst gaat hanteren de *Rundfunkrat* en *Fernsehrat* (hierna: Omroepraad) een lijst van positieve en negatieve criteria [28]. Indien een nieuwe of gewijzigde dienst scoort op positieve criteria moet het de goedkeuringsprocedure ondergaan.

- Positieve criteria relateren aan de mate van verandering in de (1) thematische focus van het totaalaanbod van de omroep, (2) programmamix (3) doelgroep, of (4) kosten [29].
- Indien een dienst scoort op negatieve criteria hoeft het de goedkeuringsprocedure niet te ondergaan. Voorbeelden van negatieve criteria zijn het aanbieden van een dienst op een ander platform (technische neutraliteit) of als een dienst wijzigt vanwege wettelijke verplichtingen (toegankelijkheid) [29].

Bij invoering van de goedkeuringsprocedure hebben reeds bestaande telemediadiensten van de publieke omroepen de goedkeuringsprocedure ook doorlopen. Voorbeelden van diensten die goedkeuringsprocedure hebben doorlopen, betreffen: websites van omroepen (ard.de, einsfestival.de), themakanalen (SWR 2 Archivradio), en andere diensten (ARD Tekst, WDR-Tekst iTV, EPG, Jump interaktiv) [30].

Juridische basis procedure

De regels omtrent de publieke omroepen en de financiering zijn in Duitsland vastgelegd in een aantal *staatsvertragen* welke worden geïmplementeerd door de deelstaten. Concreet betreffen deze verdragen: *staatsvertragen* die van toepassing zijn op alle publieke en private omroepen *("Rundfunkstaatsvertrag"),* op de financiering van de publieke omroepen (*"Rundfunkbeitragsstaatsvertrag"* en *"Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag"),* afzonderlijk op de ARD en ZDF (*"ARD Staatsvertrag" en "ZDF Staatsvertrag")* en op de individuele

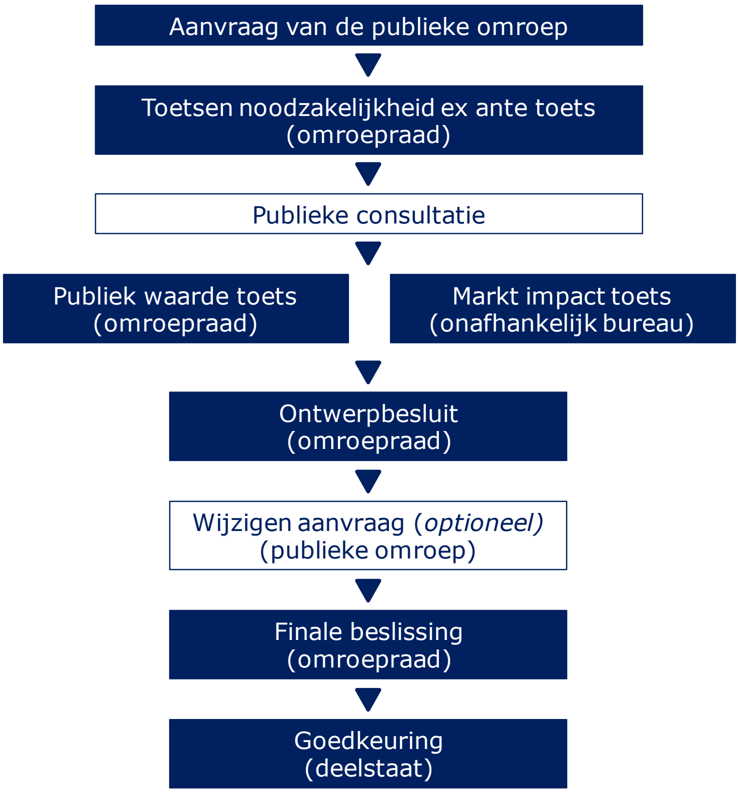
regionale omroepen. De Duitse goedkeuringsprocedure voor telemediadiensten is verankerd in paragraaf 11f van het Rundfunkstaatsvertrag.

Aanleiding invoering procedure en wijzigingen

De EC kreeg sinds 2002 klachten over het financieringsregime van publieke omroepen in Duitsland. Na een eerste analyse kwam zij tot de conclusie dat het Duitse regime niet voldeed aan de staatssteunregels van de EC. De EC zette in case E 3/2005 uiteen dat er een aantal maatregelen nodig was om het regime op orde te krijgen. In december 2008 tekenden de deelstaten een nieuw verdrag (zie hierboven), waarin de benodigde maatregelen zijn vastgelegd.

2.4.2 Stappen binnen de goedkeuringsprocedure

In de figuur hieronder zijn de stappen van de Duitse goedkeuringsprocedure weergeven, met tussen haakjes telkens de verantwoordelijke actor.



Figuur 3: Goedkeuringsprocedure Duitsland

De Duitse goedkeuringsprocedure is belegd bij de omroepraden (*Rundfunkrat* van de ARD en *Fernsehrat* van de ZDF) van de publieke omroepen. Beide omroepraden hebben stapsgewijs de goedkeuringsprocedure van telemediadiensten uitgewerkt in een richtlijn [29][31]. Hierbij hanteren zij dezelfde stappen en criteria, maar verschillen zij in interne beslisstructuur. Dit is toe te schrijven aan verschillen in aard van de organisaties: de ARD is een samenwerkingsverband van de regionale omroepen en de ZDF niet.

De doorlooptijd betreft in theorie 26 weken. In de praktijk zien we dat de goedkeurings-procedure soms een kortere (22 weken) of veel langere duur (61 weken) kan hebben.

Besluit tot aanvang

De omroepraad van de betreffende omroep is verplicht om bij invoering of verandering van de telemediadiensten van de omroep na te gaan of de goedkeuringsprocedure noodzakelijk is. Hierbij hanteert de omroepraad een lijst van positieve en negatieve criteria zoals eerder aangegeven. Indien het inderdaad om een significant nieuwe of veranderende dienst gaat, neemt de omroepraad het initiatief om de goedkeuringsprocedure te starten. Daarbij publiceert de omroepraad op de website om welke dienst het gaat zodat derde partijen de mogelijkheid hebben om te reageren. Eveneens zet de omroepraad hier een persbericht over uit.

Publiek waarde toets

In de eerste stap toetst de omroepraad in hoeverre de telemediadienst voldoet aan de publieke taakopdracht. Hierbij checkt men in welke mate de telemediadienst voldoet aan democratische, sociale en culturele behoeften. Indien gewenst kan de omroepraad (op kosten van de betreffende omroep) advies inwinnen van onafhankelijke expert.

Onderdeel van de publieke waarde toets is ook om te bepalen in welke mate de telemediadienst bijdraagt aan journalistieke competitie (o.a. waarborging pluriformiteit) (*publizistischen Wettbewerb).*

Markt impact toets

In de volgende stap toetst de omroepraad de impact van de dienst op de markt. Zij voert deze toets niet zelf uit, maar laat dat doen door een onafhankelijke expert.

Ontwerpbesluit

Na ontvangst van het commentaar van derden en de rapportage van de adviseur, zal de omroepraad in een eerste plenaire zitting zich beraden over het ingediende voorstel van de omroep. Hierbij kan de omroepraad gebruikmaken van het ingewonnen advies en ingediende commentaren. Op basis van het ingewonnen advies en commentaar (de rapportage van de expert, en de niet-vertrouwelijke input vanuit de publieke consultatie) actualiseert het bestuur van de omroep haar voorstel.

Finale beslissing

Vervolgens zal de voorzitter van de omroepraad haar leden het geactualiseerde voorstel van de omroep, een samenvatting van het commentaar uit de publieke consultatie, en het advies van de expert overhandigen. Op basis van deze beslissing zal de omroepraad voor de ingediende telemediadienst bepalen of de publieke waarden opwegen tegen de impact op de markt.

In het geval dat (meer dan de helft van de leden) van de omroepraad instemt met de beslissing zal de omroepraad overgaan tot voorwaardelijke goedkeuring, goedkeuring of afkeuring van de telemediadienst. De omroepraad dient haar beslissing te onderbouwen.

Goedkeuring door de deelstaat

In Duitsland schrijft de Mediawet voor dat het finale besluit van de omroepraad nog moet worden getoetst door de wettelijke toezichthoudende autoriteit, doorgaans de deelstaat (*Land*) in kwestie. Hierbij controleert de deelstaat of de omroepraad de goedkeuringsprocedure juist heeft toegepast, alvorens over te gaan tot publicatie in de *Verkündungsblättern*. De deelstaat bemoeit zich niet met de inhoud van het besluit.

Ex-post toets

In Duitsland vindt geen evaluatie plaats van goedgekeurde diensten. Alleen als een dienst verandert dan moet de dienst opnieuw de goedkeuringsprocedure doorlopen. In de richtlijnen van de omroepraad zijn algemene criteria voor een veranderende dienst gespecificeerd [28] (als bijvoorbeeld de doelgroep wijzigt). In sommige gevallen geeft de omroepraad in het goedkeuringsbesluit additionele criteria voor het opnieuw toetsen van een dienst (bijvoorbeeld als de kosten met meer dan 10% stijgen [32]).

2.4.3 Stakeholders, inspraak en bewijs

Belanghebbenden, rol en taak

Tabel 3: Stakeholders in Duitse goedkeuringsprocedure

Actor	Taak	Rol
Omroepraad van de publieke omroep	De omroepraad van de publieke omroep voert de goedkeuringsprocedure uit. Het aantal leden verschilt per omroepraad. De leden worden niet geselecteerd op hun kennis maar vertegenwoordigen de sociaal relevante groepen van de samenleving [33].	Beslisser en toetser
Onafhankelijke expert	De onafhankelijke expert zal in opdracht van de omroepraad onderzoek uitvoeren naar de markt impact van de telemediadienst, en eventuele andere kwesties waar opdracht toe is gegeven door de omroepraad. De omroepraad financier de onafhankelijke expert.	Toetser/adviseur
Deelstaat	Zodra de omroepraad een beslissing heeft genomen wordt deze bekend gemaakt aan de deelstaat. Indien de procedure, zoals verankerd in de wet, niet op de juiste manier is gevolgd kan de deelstaat een beslissing afwijzen. De deelstaat kan een beslissing echter niet afwijzen op inhoudelijke criteria.	Toetser/adviseur
Belanghebbenden	Gedurende de publieke consultaties kunnen belanghebbenden hun mening geven over de nieuwe dienst. In Duitsland is er een variëteit aan belanghebbenden. Zij kunnen onderscheiden worden in (1) direct belanghebbenden, (2) maatschappelijke instituties en (3) privépersonen. Ad 1. Direct belanghebbenden: o.a. Verband Privater Rundfunk und Telemedie (VPRT), Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger (BZDV), BITKOM, RTL Mediengruppe, ProSiebenSat.1 en Sky Deutschland. Ad 2. Maatschappelijke instituties: o.a. Deutscher Schützenbund (DSB), Deutscher Olympischer Sport Bund (DOSB), Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) en Deutscher Familienverband. Ad 3. Privépersonen	Andere belanghebbende

Mogelijkheden voor inspraak

Derde partijen (belanghebbenden/experts) hebben de mogelijkheid om hun mening te geven over het voorstel van de publieke omroep met betrekking tot de telemediadienst. Na publicatie van het voorstel hebben zij zes weken de tijd om commentaar te leveren.

De ZDF heeft in maart 2010 op eigen initiatief ook nog een rondetafelgesprek gehouden met betrokken partijen. Dit was geen wettelijke verplichting. Bij het rondetafelgesprek waren onder meer consumenten, producenten, culturele organisaties en telecommunicatie industrie aanwezig.

Er is Duitsland geen expliciete bezwaar- en beroepsprocedure opgenomen binnen de goedkeuringsprocedure.

Bewijslast en aan te leveren informatie

In Duitsland zijn twee partijen verantwoordelijk voor de bewijslast en de aan te leveren informatie:

- *Bestuur van de publieke omroep.* Om de positieve en negatieve criteria te beoordelen baseert de omroepraad zich op een omschrijving van de dienst door het bestuur van de publieke omroep. Hierin geeft de omroep aan wat de doelgroep, inhoud, oriëntatie en tijdsduur van de dienst is. Indien de omroep besluit tot aanvang van de goedkeuringsprocedure, dient het bestuur van de publieke omroep een voorstel ter goedkeuring van de telemediadienst aan te leveren met benodigde informatie over de volgende drie onderwerpen (de *drei stufen*):
    1. In hoeverre de dienst bijdraagt aan democratische, sociale en culturele behoeften van de samenleving.
    2. In hoeverre de dienst bijdraagt aan de journalistieke marktwerking (o.a. waarborging pluriformiteit) (*publizistischen Wettbewerb*).
    3. Welke financiële uitgaven vereist zijn.

  De publieke omroep moet ook aangeven hoe de aanvraag zich verhoudt tot de kwantiteit en kwaliteit van de bestaande, vrij beschikbare diensten, de impact van de geplande dienst op de markt en het functioneren met betrekking tot opinievorming in het licht van bestaande, vergelijkbare diensten inclusief degene van publieke omroepen.

- *Onafhankelijke expert*. De expert dient zich te baseren op het voorstel ter goedkeuring van de publieke omroep, en de opmerkingen van derden uit de publieke consultatie. Indien gewenst kan de expert meer informatie vergaren om zijn of haar advies te completeren.

2.4.4 Werking en resultaat

Uitkomst toets (ingediende, goedgekeurde en afgewezen diensten)

In Duitsland zijn er sinds de invoering van goedkeuringsprocedure 47 toetsen uitgevoerd. Van de 47 getoetste telemediadiensten zijn er slechts twee afgekeurd. Aan een groot deel van de goedkeurde diensten worden wel aanvullende voorwaarden gesteld. De meest voorkomende voorwaarden zijn [32]:

- Uitzendingen mogen maar een beperkte tijd online staan.
- Indien de kosten met meer dan 10% toenemen, moeten de diensten opnieuw worden goedgekeurd.

In Bijlage 2 staat een overzicht van alle geteste telemediadiensten. In het volgend kader lichten we hier twee diensten uit: ZDF.de en heute.de.

ZDF.de en heute.de

In de goedkeuringsprocedure voor internetplatformen ZDF.de en heute.de kwam de omroepraad tot de conclusie dat de online activiteiten van de ZDF zoveel mogelijk gelimiteerd moesten worden. Dit kan vooral toegeschreven worden aan de publieke consultatie, uit de markt impact toets kwam namelijk naar voren dat de dienst een marginale invloed had op de markt [34]. Het limiteren van de online activiteiten betekende dat het oorspronkelijke projectplan op een aantal punten gewijzigd moest worden.

Ringtones en games moesten verwijderd worden van de website, series mogen maar drie maanden na uitzending online blijven staan, tv-programma’s zeven dagen, en andere online content maximaal één jaar [34]. Dit had als resultaat voor de ZDF dat 100.000 artikelen en 4.000 video’s verwijderd werden, wat 80% van de content was die de ZDF tot 2010 op zijn website had staan. Dit betreft met name content uit het archief.

De omroepraad heeft daarnaast ook een concept geformuleerd voor de kwaliteitscriteria die moeten worden toegepast. Dit resulteerde in een complexe matrix van eisen waarin de omroepraad verschillende criteria definieert voor verschillende genres (sport, fictie, educatie en kennis, etc.). Voor elk van die genres worden er dus verschillende criteria met betrekking tot democratische, sociale en culturele waarde gedefinieerd [34].

Beeld goedkeuringsprocedure

In 2011 heeft de ZDF haar invulling van de goedkeuringsprocedure en bijhorende uitkomsten geëvalueerd. De omroepraad van de ZDF is zelf tevreden over het behaalde resultaat. Wel onderkent de ZDF dat de goedkeuringsprocedure veel werk oplevert voor de publieke omroepen (er zijn inmiddels 47 toetsen uitgevoerd). De eerste veertig toetsen hebben de ARD en ZDF zes miljoen euro gekost [32].

Ook private partijen uiten zich positief over het instellen van een markt impact toets. Echter noemen (vertegenwoordigers van) private partijen een aantal kanttekeningen bij het ontwerp en de uitvoering van de goedkeuringsprocedure:

- Zo geeft Mediengruppe RTL Deutschland aan dat het niet duidelijk is wanneer een bestaande dienst fundamenteel is veranderd en dus in aanmerking komt voor toetsing. De Mediengruppe RTL Deutschland noemt de eis van wezenlijke verandering een kwestie van interpretatie [35].
- Tevens acht Mediengruppe RTL Deutschland het onduidelijk op grond waarvan reeds getoetste telemediadiensten worden hertoetst [35].
- Het Verband Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT) vraagt zich af de maatschappelijke meerwaarde van openbare online diensten op een platform überhaupt opwegen tegen negatieve markt impact [36].
- De VPRT acht de markt impact toets te algemeen, met onvoldoende financiële gegevens van de publieke omroep [36].

2.5 Denemarken

2.5.1 Context

Publiek omroepbestel

Denemarken kent één nationale publieke omroep, Danish Radio (hierna: DR), en acht regionale publieke omroepen, de regionale TV-2 Danmark A/S (hierna: regionale TV-2). In de afgelopen tien jaar is de rol van de Deense overheid sterk toegenomen, onder meer door invoering van een goedkeuringsprocedure. In de praktijk betekent dit dat niet alleen

de publieke omroepen, maar ook marktpartijen worden betrokken in de uitvoering van beleid [37].

Scope goedkeuringsprocedure

De goedkeuringsprocedure wordt ingezet voor het toetsen van wezenlijk nieuwe diensten of significante veranderingen in bestaande diensten. Het gaat daarbij om diensten die geen onderdeel zijn van de publieke taak, zoals vastgelegd in het meest recente public service contract. De goedkeuringsprocedure focust op diensten van DR. Indien de Radio- og tv-nævnet (hierna: Radio- en Televisieraad) dat noodzakelijk acht, kan zij ook besluiten tot het toetsen van diensten van de regionale TV2. De regionale TV-2's hoeven zelf geen verzoeken voor nieuwe diensten aan te leveren [38].

Te toetsen diensten zijn (a) web portals, of (b) diensten met indicatieve kosten van meer dan een miljoen kronen[22] per jaar (gemiddeld over periode van drie jaar) of een beoogde duur van meer dan vier maanden.

Juridische basis procedure

In Denemarken ligt de juridische basis van de goedkeuringsprocedure in paragraaf 44b van de omroepwet [39]. Het ministerie van Cultuur heeft de uitvoeringsvolgorde van de Deense goedkeuringsprocedure uiteengezet in een besluit [40]. Het public service contract dat mede bepaalt of een dienst de goedkeuringsprocedure moet ondergaan is een overeenkomst tussen de minister van Cultuur en de publieke omroepen. Dit contract wordt elke vier jaar opnieuw vastgesteld of, wanneer hier aanleiding toe is, tussentijds. Dit leidt ertoe dat de verplichtingen van DR en de regionale TV-2's specifiek kunnen worden vastgelegd, en tussentijds kunnen worden gewijzigd [41]. De processen ter opstelling van het public service contract zijn informeel en niet openbaar [42]. Dit betreffen onder meer onderhandelingen tussen de publieke omroepen en de minister van Cultuur over de inhoud van het public service contract en afbakening van de publieke taak.

Aanleiding invoering procedure en wijzigingen

In Denemarken was sinds 2007 een toets aanwezig ter goedkeuring van nieuwe diensten [42][43]. Deze toets was minder zwaar dan de huidig ingestelde goedkeuringsprocedure, hetgeen kritiek opleverde vanuit de markt. De oude goedkeuringsprocedure richtte zich enkel op nieuwe diensten van de publieke omroep DR, en niet op die van de regionale TV-2's. Bovendien werd in de goedkeuringsprocedure enkel getoetst op de publieke waarde van de te toetsen dienst, en niet op de mogelijke markt impact ervan.

De Radio- en Televisieraad gaf weliswaar nog commentaar op de uitkomsten van de goedkeuringsprocedure, maar de uiteindelijke beslissing werd genomen door de publieke omroep zelf. De DR zou op deze manier haar eigen vlees keuren. De realiteit was echter dat het commentaar van de Radio- en Televisieraad direct werd overgenomen. Uiteindelijk heeft DR in de periode 2007-2011 drie publieke waarden toetsen uitgevoerd en alle drie zijn ze geaccepteerd door de Radio- en Televisieraad. De Danske Dagblades Forening (DDF)[23] pleitte voor een uitbreiding van de goedkeuringsprocedure met een markttoets en opstelling van een lijst met negatieve diensten: diensten die de publieke omroep niet zou mogen uitvoeren, zoals online dienstverlening [42].

---

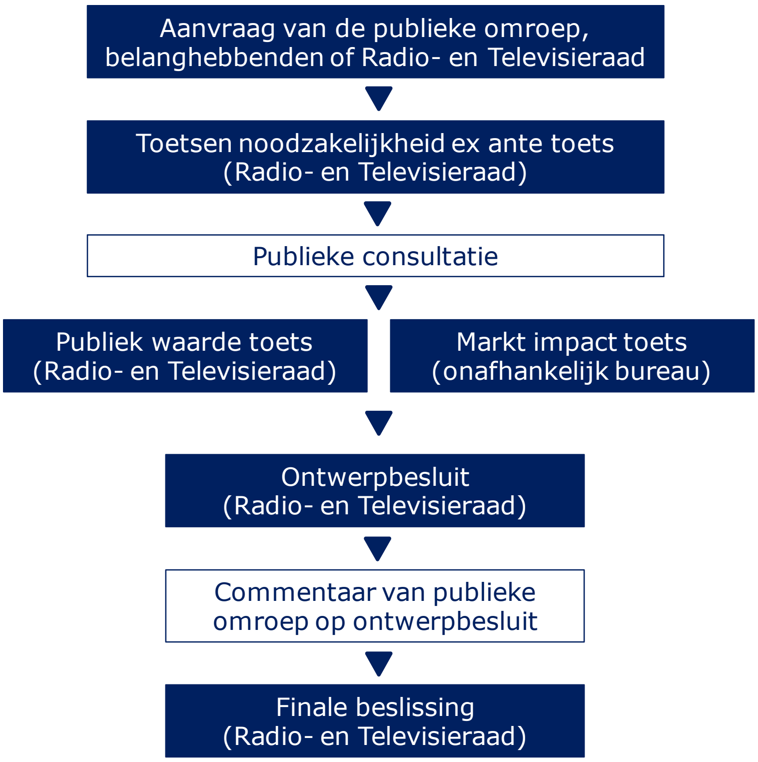
[22] Een miljoen kronen komt d.d. 11 september overeen met 126.399 euro, via http://www.gwktravelex.nl/NL/Koersconverter/.

[23] Danske Dagblades Forening, brancheorganisatie van Deense kranten.

Omdat de bestaande goedkeuringsprocedure niet voldeed aan eisen gesteld in de herziening van de Omroepmededeling (EU 2009/C 257/01) is besloten om de omroepwet uit te breiden met een volledige goedkeuringsprocedure conform de Omroepmededeling. De huidige goedkeuringsprocedure is ook versimpeld. Voorheen was de *Forbrugerstyrelse* (hierna: Deense Competitie en Consumenten Autoriteit (DCCA)) verplicht commentaar te geven op de markt impact toets. Deze stap is uit de goedkeuringsprocedure gehaald, hetgeen twee weken reductie op de doorlooptijd van de goedkeuringsprocedure tot gevolg heeft [44].

2.5.2 Stappen binnen de goedkeuringsprocedure

De uitvoering van de goedkeuringsprocedure is belegd bij de Radio en Televisieraad. In theorie bedraagt de doorlooptijd van de Deense goedkeuringsprocedure achttien weken. Omdat de goedkeuringsprocedure in de praktijk nog niet is toegepast, is onduidelijk hoelang de goedkeuringsprocedure in de praktijk zal duren. De Radio en Televisieraad zal bij een concrete casus de volgende stappen uitvoeren: (zie [39] en [42]).



Figuur 4: Goedkeuringsprocedure Denemarken

Besluit tot aanvang

Op aanvraag van de publieke omroep, belanghebbenden, of op eigen initiatief zal de toezichthouder, de Radio en Televisieraad toetsen of een goedkeuringsprocedure noodzakelijk is. Deze check dient binnen twee weken te zijn uitgevoerd.

Hierbij richt de Radio en Televisieraad zich op de volgende aspecten van de dienst:

- *Bereik.* Hoeveel gebruikers worden bereikt met de dienst? In welke mate zal de dienst worden benut?
- *Financiële impact.* Hoeveel kost het om de dienst op te zetten?

- *Mate van vernieuwing.* Wordt er een significante vernieuwing bewerkstelligd in of door de dienst?
- *Duur.* Voor welk tijdsbestek is de dienst opgezet?

Op basis van bovenstaande criteria kan de Radio en Televisieraad besluiten tot aanvang van de goedkeuringsprocedure. Dit doet zij door de omschrijving van de betreffende dienst te publiceren en een opdracht te verstrekken aan een onderzoeksbureau voor het uitvoeren van de markt impact toets van de nieuwe dienst.[24]

Publieke Waarde Toets

Ten eerste voert toezichthouder Radio en Televisieraad een studie uit naar de publieke waarde die door de nieuwe dienst zal worden vervuld.

De publieke waarde toets is grotendeels afgeleid van vereisten zoals vastgesteld in de Omroepmededeling (2009): getoetst wordt de mate waarin de dienst invulling geeft aan democratische, sociale en culturele waarden. Hierbij is het van belang of en in welke mate er een verband bestaat tussen het nut van de dienst en de kosten die hieraan verbonden zijn.

Markt Impact Toets

In een volgende stap zal een onafhankelijk onderzoeksbureau een rapportage opstellen waarin zij de potentiële markt impact van de nieuwe dienst beschrijft.

De richtlijnen voor uitvoering van de markt impact toets zijn eveneens gebaseerd op de Omroepmededeling (2009) en verder uitgewerkt door de DCCA [45]. Er dient een onderbouwde schatting gegeven te worden van de potentiële (en eventueel bestaande) impact van de dienst op de markt, op basis van een analyse van:

- *Bepaling relevante markt.* Zijn vergelijkbare diensten of varianten beschikbaar?
- *Marktstructuur.* Hoe ziet de marktstructuur er uit? Zijn er toetredingsdrempels?
- *Marktpositie publieke omroep.* Welke positie heeft DR/TV-2 op de relevante markt en aangrenzende markten (markten waarop gerelateerde of complementaire producten worden aangeboden)?
- *Concurrentieniveau.* Wat is het concurrentieniveau in de relevante en aangrenzende markt?

Ontwerpbesluit

In een volgende stap maakt de Radio en Televisieraad een afweging tussen de publieke waarde en markt impact van de nieuwe dienst. De publieke omroep wordt in de gelegenheid gesteld om commentaar te leveren op deze afweging.

Finale beslissing

Tot slot besluit de Radio en Televisieraad definitief tot afkeuring of goedkeuring van de dienst. Goedkeuring van de dienst vereist dat de potentiële negatieve impact op de markt gerechtvaardigd of gecompenseerd wordt door de publieke waarde van de dienst [40].

Ex post toets

De goedkeuringsprocedure in Denemarken bevat geen ex post toets [40].

---

[24] Wanneer de goedkeuringsprocedure betrekking heeft op een nieuwe dienst die reeds gestart is, is toezichthouder Radio- en Televisieraad gemachtigd om deze nieuwe dienst stop te zetten.

2.5.3 Stakeholders, inspraak en bewijs

Belanghebbenden, rol en taak

Tabel 4: Stakeholders in Deense goedkeuringsprocedure

Actor	Taak	Rol
DR en regionale TV-2's	DR is de oudste omroep, en levert publieke diensten zonder reclame op TV, radio en internet. De regionale TV-2's verkrijgen hun inkomsten deels vanuit publieke financiering, en deels uit reclame-inkomsten. Op basis van hun voorstellen voor nieuwe diensten voert de Radio- en Televisieraad een goedkeuringsprocedure uit.	Aanvrager
Radio- en Televisieraad	De Radio- en Televisieraad is een adviesraad van de mediasector, welke toeziet op implementatie van omroepwetgeving. De adviesraad bestaat uit een tiental experts [30]. Zij voert de goedkeuringsprocedure uit en neemt de uiteindelijke beslissing.	Aanvrager en beslisser
Ministerie van Cultuur	Het ministerie speelt geen directe rol in de uitvoering van de goedkeuringsprocedure, die rol is belegd bij de Radio- en Televisieraad. Het ministerie kan echter wel op verschillende manieren invloed uitoefenen op de uitvoering van de goedkeuringsprocedure [39]. Ten eerste kan het ministerie regels vaststellen voor de afweging van de publieke waarden en markimpact en het besluit tot goedkeuring of afkeuring van de dienst. Daarnaast benoemt het ministerie acht van de tien leden van de Radio en Televisieraad.	Andere belanghebbende
Onafhankelijke adviesbureaus	De Radio- en Televisierad heeft zes partijen opgenomen in een raamovereenkomst voor het uitvoeren van de markt impact toets.	Toetser/adviseur
Belanghebbenden	Gedurende de publieke consultatie kan iedere stakeholder zijn mening geven op de nieuwe dienst. In de goedkeuringsprocedure vraagt men vooral om input voor de markt impact toets.	Andere belanghebbende

Mogelijkheden voor inspraak

In de procedure worden DR en TV-2 de gelegenheid gegeven om commentaar te leveren op de afweging van de publieke waarde en markimpact door de Radio en Televisieraad.

Daarnaast is een publieke consultatie onderdeel van de markttoets. Na de publicatie van de aanvraag hebben belanghebbenden drie weken de mogelijkheid om hierover een reactie in te dienen bij de Radio en Televisieraad. De Radio en Televisieraad verzamelt de reacties, bundelt deze en draagt ze over naar het adviesbureau dat de markt impact toets zal uitvoeren. Het adviesbureau dient de resultaten van de publieke consultatie te verwerken in haar rapportage.

Over beslissingen van de Radio en Televisieraad kan niet in beroep worden gegaan bij het ministerie [38].

Bewijslast en aan te leveren informatie

Om te bepalen of een goedkeuringsprocedure noodzakelijk is, en ten behoeve van de publieke waarde toets maakt de Radio en Televisieraad gebruik van de informatie aangeleverd door DR of de regionale TV-2. De publieke omroep dient in haar aanvraag de dienst nauwkeurig te beschrijven (inclusief de economische kaders). De aanvraag dient vergezeld te gaan van documentatie die kan bestaan uit een analyse van de relevante markten, resultaten van proefprojecten, de publieke waarde van de dienst en de impact op andere diensten in de markt.

Het adviesbureau is vrij een methode te kiezen voor uitvoering van de markt impact toets. Zo kan zij een vragenlijst uitzetten of belanghebbenden interviewen. Zoals gezegd dient het adviesbureau gebruik te maken van de reacties op de publieke consultaties.

Afhankelijk van de gekozen methode raadpleegt het adviesbureau dus ook commerciële partijen voor hun reactie op de nieuwe dienst. In haar richtlijnen ter uitvoering van de markt impact toets stelt de concurrentie en consumentenautoriteit (*Forbrugstyrelsen*) hierover het volgende: "indien spelers aangeven zelf toe te willen treden tot de relevante markt, dan dienen zij dit te ondersteunen door documentatie in de vorm van businessplannen, notulen et cetera"[45].

2.5.4 Werking en resultaat

Uitkomst toets (ingediende, goedgekeurde en afgewezen diensten)

DR verwachtte een à twee diensten per jaar te moeten toetsen. Maar sinds de invoering van de complete goedkeuringsprocedure in 2011 is nog geen enkele toets uitgevoerd [46][47][48].

www.dr.dk/tv

In 2014 heeft *Danske Medier* (brancheorganisatie voor alle Deense mediabedrijven), de Radio en Televisieraad verzocht de goedkeuringsprocedure uit te voeren voor de video on-demand content op dr.dk/tv[45]. Dit omdat de content op deze website in de optiek van de Deense brancheorganisatie voortdurend werd uitgebreid, waardoor zij in aanmerking kwam voor een goedkeuringsprocedure. De Radio en Televisieraad heeft hiertoe een pre-toets uitgevoerd, maar zag geen aanleiding voor het starten van een toets omdat de activiteiten van DR op dr.dk/tv onderdeel zijn van de taakopdracht van DR zoals vastgelegd in het public service contract.

De Radio en Televisieraad geeft wel aan dat de publieke taak van omroepen op het internet duidelijker zou kunnen worden gedefinieerd, om zo eenvoudiger te kunnen bepalen of er reden is tot inzet van een goedkeuringsprocedure [45].

Beeld goedkeuringsprocedure

In de herfst zal de gehele toets worden geëvalueerd. Omdat er geen praktijkvoorbeelden zijn, zal deze evaluatie zich vooral richten op het feit dat er nog geen toetsen zijn uitgevoerd. Volgens de krantenuitgevers komt dit doordat de lens van de goedkeuringsprocedure niet scherp genoeg is. De publieke omroep geeft aan wegens doorgevoerde bezuinigingen en het verkleinen van de publieke taakopdracht niet in staat te zijn geweest nieuwe diensten in te voeren.

2.6 Vlaanderen

2.6.1 Context

Publiek omroepbestel

De publieke omroep in Vlaanderen (VRT) is vanaf haar oorsprong een sterke speler geweest in het Vlaamse medialandschap. Vanaf 1989 heeft de omroep concurrentie gekregen van commerciële spelers door de introductie van het kabeldecreet van 1987 [49]. De organisatie bleek niet te kunnen omgaan met deze omslag, waardoor er een vrije val kwam in kijkcijfers. Na een grote reorganisatie in 1995 heeft de VRT weer de positie als trendsetter op tv en radio kunnen innemen. De introductie van nieuwe mediaplatformen stond aan de basis van deze herpositionering [50].

Scope goedkeuringsprocedure

De Vlaamse goedkeuringsprocedure richt zich op nieuwe diensten en significant gewijzigde diensten. In de beheersovereenkomst 2012-2016 [51] worden nieuwe diensten omschreven als diensten die niet gedekt zijn door de huidige beheersovereenkomst. Concreter verstaat men hieronder:

- De creatie van een nieuw radio- of televisienet;
- Een belangrijke herprofilering van een radio- of televisienet die de marges van de strategische doelstellingen van de beheersovereenkomst overstijgt;
- De creatie van een nieuwe thematische site;
- Een belangrijke herprofilering van een merk/dienst op de mediakaart dat de marges van de strategische doelstellingen van de beheersovereenkomst overstijgt.

Juridische basis procedure

Het Mediadecreet 2009 [52] vormt de wettelijke grondslag voor de rol van de VRT. Deze wet schrijft een vierjaarlijkse beheersovereenkomst voor tussen de Vlaamse overheid en de publieke omroep. Binnen deze overeenkomst wordt onder andere de inhoud van de publieke taakstelling, budgettering en de procedure omtrent de introductie van nieuwe diensten vastgelegd. Het mediadecreet 2009 schrijft in artikel 18 in paragraaf één tot en met drie de procedure omtrent de introductie van nieuwe diensten voor. De paragrafen luiden als volgt:

- § 1. De VRT kan nieuwe diensten of activiteiten die niet door de beheersovereenkomst zijn gedekt, pas uitoefenen na uitdrukkelijke toestemming van de Vlaamse Regering.
- § 2. De Vlaamse Regering vraagt daarover het advies van de Vlaamse Regulator voor de Media. In zijn advies houdt de Vlaamse Regulator voor de Media rekening met de observaties van derden. Het advies van de Vlaamse Regulator voor de Media wordt gepubliceerd op zijn website. Het advies van de Vlaamse Regulator voor de Media (hierna: VRM) houdt rekening met de belangrijke evoluties in de mediamarkt en in de technologie, met het evoluerende medialandschap en met de rol van de VRT daarin.
- § 3. De Vlaamse Regulator voor de Media evalueert de mediamarkt op basis van de wijzigingen in de bedrijfseconomische situatie in het Vlaamse medialandschap, het algemeen media-aanbod in de Vlaamse markt, de technologische evoluties, de internationale tendensen, de bescherming en promotie van de Vlaamse cultuur en identiteit, en de verwachtingen en behoeften van de mediagebruiker.

Ondanks de formele aanwezigheid van een goedkeuringsprocedure voor nieuwe diensten, staan in de praktijk de afspraken over het (nieuwe) dienstenaanbod van de VRT in de beheersovereenkomst centraal. In de aanloop naar een nieuwe beheersovereenkomst is sprake van een grote mate van inspraak, publieksbevraging en marktconsultatie. Deze bieden alle belanghebbenden ruimte om invloed uit te kunnen oefenen op de wijze waarop de VRT haar publieke taak inkleedt.

Aanleiding invoering procedure en wijzigingen

Sinds de groei in populariteit van de VRT vanaf 1995 kwam er steeds luidere kritiek vanuit de commerciële spelers over de rol van de publieke omroep. De kritiek richt zich vooral op het volgens de commerciële spelers ontbreken van een level playing field, aangezien de VRT publiek geld onder andere gebruikt om populaire programma's te maken. De VRT gaat daarbij volgens de commerciële partijen voorbij aan haar eigenlijke publieke taak en neemt daarmee een te groot marktaandeel in. Aangezien het bedrijfsmodel van de commerciële

partijen is gericht op reclame-inkomsten, zijn zij gebaat bij een zo groot mogelijk markaandeel. Meer kijkers leiden immers tot meer inkomsten. Om die reden hebben zij een sterke lobby opgezet bij de EU, waarbij ze claimden dat er sprake is van onrechtmatige staatssteun. Op deze gronden zijn daarbij ook formele aanklachten ingediend bij de EU. [49]

De aanklachten van de commerciële spelers hebben tot verschillende consultatierondes geleid in de periode tussen 2004 en 2008. Als tegemoetkoming heeft de Vlaamse overheid in 2008 een serie hervormingen toegezegd om een level playing field te kunnen waarborgen en een redelijke omvang van staatsteun in te zetten. De hervormingen luidden als volgt:

- introductie van goedkeuringsprocedure voor diensten die niet in de beheerovereenkomst zijn opgenomen;
- opstellen van criteria om te bepalen of een nieuw dienst bijdraagt aan de publieke taak;
- oprichting onafhankelijk instituut dat advies geeft aan de overheid.

Aansluitend zijn deze nieuwe richtlijnen opgenomen het eerder genoemde artikel 19 van het Mediadecreet 2009.

Om zo snel mogelijk te voldoen aan de toezeggingen aan de EU, heeft de Vlaamse Regering ervoor gekozen om in 2009 een addendum aan de beheersovereenkomst 2007-2011 toe te voegen [53]. In dit addendum werden alle bestaande diensten beschreven, waarmee deze diensten ontslagen werden van de toetsingsverplichting. Doordat de set aan diensten zeer breed was, is er gedurende de looptijd van de overeenkomst 2007-2011 geen dienst geïntroduceerd die niet onder de overeenkomst viel. Hierdoor heeft er dus ook geen goedkeuringsprocedure plaats hoeven te vinden. Om die reden heeft de VRM zich ook niet genoodzaakt gevoeld om de procedure te concretiseren. In de volgende beheersovereenkomst van 2012-2016 is er wel voor gekozen om een nauwere omschrijving nieuwe diensten op te nemen.

2.6.2 Stappen binnen de goedkeuringsprocedure

In Vlaanderen zijn er twee momenten waarop diensten worden getoetst op hun relevantie en wenselijkheid. Het betreffen de volgende momenten:

- Voorafgaand aan een nieuwe beheerovereenkomst – *generieke toetsing* van alle bestaande en (potentieel) nieuwe diensten beschreven in de beheersovereenkomst.
- Tijdens een lopende beheerovereenkomst – *goedkeuring* van nieuwe diensten die niet in de beheerovereenkomst zijn opgenomen.

Voordat we ingaan op de *goedkeuringsprocedure* zullen we eerst kort ingaan op de *generieke toetsing*. De generieke toetsing is het proces tussen de Vlaamse regering en de publieke omroep voor het afsluiten van een nieuwe beheersovereenkomst. In de beheersovereenkomst worden alle reeds bestaande en (potentieel) nieuwe diensten beschreven. Bij het afsluiten van de beheersovereenkomst wordt de Vlaamse regering ondersteund door de sectorraad Media van de Strategische AdviesRaad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC).

De sectorraad Media voert hierbij een publieke bevraging en stakeholderanalyse uit waarbij het een beroep doet op wetenschappelijke experts. In de publieksbevraging wordt onder de Vlamingen gemeten in hoeverre de VRT voldoet aan de mediabehoefte van het publiek. Hierbij gaat men onder andere in op de inhoud van aanbod, de mate waarin de VRT aan haar taken voldoet, de wijze van financiering en de wijze van distributie.

In de opstelling van de beheersovereenkomst krijgen stakeholders de mogelijkheid tot inspraak op de aanstaande beheersovereenkomst, inclusief de diensten die door deze overeenkomst worden gedekt. Hierbij kunnen marktpartijen de impact van de VRT op de markt in kaart brengen. Aan de hand van deze analyse geeft de sectorraad haar advies richting de regering vorm.

Besluit tot aanvang goedkeuringsprocedure

De goedkeuringsprocedure vindt pas plaats als de publieke omroep nieuwe diensten wil introduceren die niet in de beheersovereenkomst zijn opgenomen. Om te bepalen of het om een nieuwe dienst gaat zijn er drie categorieën diensten gespecificeerd in de beheersovereenkomst.

1. **Bestaande diensten**: deze diensten hoeven niet meer getoetst te worden. Het gaat om diensten die reeds zijn opgenomen in de beheersovereenkomst.[25]
2. **Nieuwe diensten**: deze diensten zijn al beschreven in onderdeel 2.6.1. bij de *scope van de goedkeuringsprocedure*. Dit zijn de diensten waarvoor de VRT expliciete toestemming moet vragen aan de Vlaamse regering.
3. **Diensten waarvan niet duidelijk is of ze al dan niet een nieuwe dienst of activiteit worden**: voor deze diensten wordt door de Vlaamse Regering aan de hand van de volgende criteria de afweging gemaakt of er noodzaak is voor goedkeuringsprocedure.

    a. Financiële impact: ordegrootte kostprijs, extra geld Vlaamse overheid of eigen middelen, omvang verschuiving van budget.
    b. Het businessmodel van een dienst: omzetting gratis naar betaalde dienst of vice versa.
    c. Impact bestaande opdracht en doelstellingen: positionering binnen huidige strategische doelstelling; bestaand, nieuw of optimalisatie.
    d. Impact stakeholders: volgt het marktontwikkelingen of betreft het een nieuwe dienst met significante impact op andere stakeholders.

Als uit de afweging naar voren komt dat er geen sprake blijkt te zijn van een nieuwe dienst, dan kan de VRT de desbetreffende plannen uitvoeren. Als echter blijkt dat het wel om een nieuwe dienst gaat, moet de goedkeuringsprocedure worden ingezet.

Publieke Waarde Toets en Markt Impact Toets

Voor de goedkeuringsprocedure vraagt de Vlaamse Regering advies aan de Vlaamse Regulator voor de Media. Het mediadecreet schrijft voor dat de VRM de nieuwe diensten tijdens de goedkeuringsprocedure afzet tegen:

- bedrijfseconomische situatie (MIT);
- algemeen media-aanbod (PWT);
- stand van de technologie (MIT);
- internationale tendens op mediagebied (MIT);
- bescherming van de Vlaamse culturele identiteit (PWT);
- rol en impact op de mediagebruiker (PWT).

Ondanks dat de vorm van de goedkeuringsprocedure nog niet bekend is, herkennen we in deze zes factoren wel aspecten van een publieke waarde toets en een markt impact toets.

[25] Naast de aanbodkanalen die reeds zijn opgenomen in de beheersovereenkomst zijn nog een aantal aanbodkanalen uitgesloten. Het gaat onder meer om tijdelijke proefprojecten van maximaal 18 maanden. De volledige lijst is terug te vinden in de beheersovereenkomst [51].

Per factor wordt tussen haakjes weergegeven in welke categorie de factor geschaard kan worden. Uit het mediadecreet komt verder naar voren dat de VRM in het advies rekening houdt met de observaties van derden. De exacte manier hoe de observaties meegenomen worden moet nog blijken uit het ontwerp van de procedure bij de eerste aanvraag tot toetsing.

Ontwerpbesluit, Finale beslissing en Ex post toets

Aangezien de goedkeuringsprocedure nog geen concrete vorm heeft, is het nog niet bekend hoe de stappen binnen de procedure er uit zullen zien. Dit heeft dus ook betrekking op de eventuele inzet van een ontwerpbesluit, de vorm van de finale beslissing en het toepassen van een ex post toets.

2.6.3 *Stakeholders, inspraak en bewijs*

Belanghebbenden, rol en taak

Tabel 5: Stakeholders in Vlaamse goedkeuringsprocedure

Actor	Taak	Rol
Vlaamse Regering	Sluit de beheersovereenkomst met de publieke omroep af. Goedkeuring nieuwe diensten verlenen.	Beslisser
Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie (VRT)	Sluit de beheersovereenkomst met de Vlaamse regering af. Vraagt een goedkeuringsprocedure aan voor diensten die niet in de overeenkomst zijn opgenomen.	Aanvrager
Sectorraad voor de Media van de SARC	Adviesorgaan met vertegenwoordigers van de sector. Vertegenwoordiging vanuit academische wereld, VRT, SBS, krantenkoepel, federatie televisie- en filmmakers, unie van adverteerders, acteurs, etc.	Toetser/adviseur
Vlaamse regulator voor de Media	Onafhankelijke toezichthouder op de publieke omroep. Naast goedkeuringsprocedure verantwoordelijk voor jaarlijkse audit/controle op de prestaties en behalen van de doelen uit de beheersovereenkomst.	Toetser/adviseur

Mogelijkheden voor inspraak

De mogelijkheid tot bezwaar en de wijze waarop is onbekend in het geval van de goedkeuringsprocedure, omdat de vorm van deze procedure nog niet is uitgewerkt. Het opstellen van een nieuwe beheersovereenkomst is een onderhandeling met alle betrokken partijen. In deze periode hebben de verschillende stakeholders daarmee de mogelijkheid tot invloed en inspraak.

Bewijslast en aan te leveren informatie

Indien de VRT een nieuwe dienst wil aanbieden dient het een gedetailleerde beschrijving uit te werken. Hierin licht de VRT onder meer de volgende punten toe:

- waarom ze de dienst wenst te lanceren;
- welke publieke waarde ermee gecreëerd wordt;
- welk financieringsmodel erop van toepassing zal zijn;
- welke markteffecten ze verwacht.

2.6.4 *Werking en resultaat*

Uitkomst toets (ingediende, goedgekeurde en afgewezen diensten)

Er zijn nog geen goedkeuringsprocedures doorlopen, dus er zijn nog geen uitkomsten bekend. In het addendum op de beheersovereenkomst van 2007-2011 zijn veel denkbare diensten en online/on-demand diensten beschreven. Binnen de beheersovereenkomst 2012-2016 is men over gegaan op een kwalitatieve beschrijving. Dit zal ook bij de nieuwe overeenkomst het geval zijn.

Beeld goedkeuringsprocedure

In Vlaanderen ligt de nadruk op de beheersovereenkomst en de periode waarin een nieuwe overeenkomst wordt opgesteld. Doordat hier een grote mate van inspraak mogelijk is, lijkt het er op dat de verschillende stakeholders tevreden zijn met de mogelijkheden om sturing te geven op de manier waarop de VRT haar doelstellingen invult. Er heerst wel enige onzekerheid over de vormgeving van de procedure. Deze onzekerheid schuilt met name in de doorlooptijd van het opstellen van het advies van de VRM.

2.7 Frankrijk

2.7.1 *Context*

Publiek omroepbestel

In de Franse mediawet wordt onderscheid gemaakt tussen drie publieke omroepen: France Télévisions en Radio France, en 'het bedrijf verantwoordelijk voor uitzendingen buiten Frankrijk' [54]. Deze laatste is opgericht omdat Franse publieke omroepen ook in het buitenland actief zijn in het produceren van internationale TV (TV5Monde, Euronews, ARTE) en radio (Radio France Internationale).

De belangrijkste wijziging die het Franse omroepbestel recentelijk heeft ondergaan is de manier van financiering. In 2009 besloot president Sarkozy om advertenties te verbieden op de publieke omroep (van acht uur 's avonds tot zes uur 's ochtends). De omroepen kregen ter compensatie een vast bedrag van de overheid. Dit bedrag zou gefinancierd worden met een belasting op de omzet van telecom operators van 0,9 procent [55].

De EC startte een staatssteunprocedure om te onderzoeken of het vaste bedrag dat men op voorhand zou krijgen niet te groot zou zijn en of de belasting wel rechtmatig was. Uit de staatssteunprocedure bleek dat het vaste bedrag aan de voorwaarden voldeed. Met de belastingmaatregel was de EC het niet eens [56], maar zij zijn in het ongelijk gesteld door het Europese Hof van Justitie [57].

Scope procedure

In dezelfde staatssteunprocedure kwam naar voren dat Frankrijk geen separate goedkeuringsprocedure hoefde in te voeren. Volgens de EC is de goedkeuring van nieuwe diensten gewaarborgd in twee bredere goedkeuringsprocedures ten aanzien van:

- **De taakomschrijving van de publieke omroep.** Per publieke omroep wordt de taakomschrijving vastgelegd in een apart decreet. De mediawet stelt richtlijnen aan het decreet.
- **Overeenkomsten over middelen en doelstellingen** tussen de Franse Staat en (de raad van bestuur of directeur) van iedere Franse publieke omroep.

2.7.2 Stappen binnen de procedures

> De stappen die in deze paragraaf worden besproken hebben niet specifiek betrekking op de nieuwe diensten van de publieke omroep. Dit maakt de beschrijving voor de Franse goedkeuringsprocedure atypisch. In deze paragraaf is een beschrijving te vinden van de algemene verantwoordingsprocedu-re.

Juridische basis procedure

De juridische basis van de toetsing van het totale scala aan activiteiten van de publieke omroep ligt vastgelegd in de Franse Mediawet. De wet beschrijft stapsgewijs welke procedure gevolgd dient te worden om de activiteiten van de publiek omroepen nader te specificeren en vast te leggen in een decreet [54] (Artikelen 44 en 48). Momenteel hebben zowel France Télévision [58], Radio France [58] als 'het bedrijf verantwoordelijk voor uitzendingen buiten Frankrijk' [59] een apart decreet met betrekking tot de taakomschrijving. Deze drie decreten hebben geen vaste looptijd, indien de *Sénat* (hierna: Senaat) en de Commissie van Culturele Zaken van de *Assembléé National* (hierna: Nationale Vergadering) dit noodzakelijk achten kunnen de decreten worden herzien.

Naast de procedure ter vaststelling van de publieke taakopdracht beschrijft de Franse Mediawet ([54] Artikel 53) eveneens de procedure ter opstelling en ondertekening van de overeenkomsten over middelen en doelstellingen. Deze hebben een doorlooptijd van drie tot vijf jaar. Doorgaans wordt een nieuwe overeenkomst gesloten na benoeming van de nieuwe minister-president.

Procedure ten aanzien van de publieke taakopdracht

Het bepalen van de publieke taakopdracht is een dialoog tussen de publieke omroep en de Franse staat. In de Franse mediawet is in hoofdlijnen al de taakopdracht van de publieke omroepen vastgesteld. De publieke omroepen moeten ondermeer zorgen voor een gediversifieerd programma-aanbod, dat de gebieden voorlichting/nieuws, cultuur kennis, amusement en sport omvat. Daarnaast moeten zij ook de democratische dialoog, de wisselwerking tussen verschillende delen van de bevolking alsook sociale integratie en burgerschap bevorderen [61].

Bij het bepalen van de publieke taakopdracht heeft de toezichthouder Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (hierna: CSA) inspraak. Zij geeft een advies aan de Franse regering. Daarnaast hebben ook derden ook nog de mogelijkheid om bij te dragen. In 2008 hebben bij de procedure voor het bepalen van de publieke taakopdracht vijftien entiteiten bijdragen ingezonden. De uiteindelijke publieke taakopdracht wordt vastgelegd in een decreet door de minister van Cultuur en Communicatie.

> **Nieuwe diensten France Télévisions**
>
> In het decreet van 2009 ten aanzien van de taakomschrijving van France Télévisions wordt specifiek een aantal nieuwe diensten genoemd. Het gaat daarbij met name om een reeks innovatieve diensten ter uitbreiding van het journalistieke aanbod, zoals het online zetten van communicatiediensten, audiovisuele mediadiensten op aanvraag en aanvullingen op de programma-inhoud die de programma's verrijken.

Procedure ten aanzien van overeenkomst over middelen en doelstellingen

Het opstellen van de overeenkomst over de middelen en doelstellingen van de publieke omroep is een dialoog tussen de publieke omroep en de Franse Staat. In de Franse mediawet zijn richtlijnen vastgelegd over de inhoud van de overeenkomst. Zo dient de

overeenkomst onder meer in te gaan op de programmabudgetten, verwachtte inkomsten uit reclame en sponsoring en de mate van diversiteit en vernieuwing. De overeenkomst gaat over middelen voor het geheel aan doelstellingen van de publieke omroep en richt zich niet op specifieke programma´s of diensten.

Voor ondertekening worden de overeenkomsten over middelen en doelstellingen, alsmede eventuele wijzigingsakten, voorgelegd aan de Commissies van Culturele Zaken en Financiën van de Nationale Vergadering en de Senaat en de toezichthouder CSA. In het geval van 'het bedrijf verantwoordelijk voor uitzendingen buiten Frankrijk' wordt de overeenkomst ook nog voorgelegd aan de Commissie Buitenlandse Zaken van de Nationale Vergadering en de Senaat. De parlementaire commissies kunnen, net als de CSA, derden horen om tot hun advies te komen. De Commissies hebben zes weken de tijd om hun commentaar en eventuele wijzigingen door te geven. De CSA heeft slechts vier weken de tijd. Daarnaast kunnen de conceptovereenkomsten onderdeel zijn van een debat in het Parlement. De definitieve overeenkomst wordt vervolgens opgesteld tussen elk van de publieke omroepen en de Franse Staat. Deze overeenkomst is niet openbaar.

Nieuwe diensten France Télévisions

Nieuwe diensten worden ook expliciet gemaakt in de wijzigingsakte bij de overeenkomst over middelen en doelstellingen. In de recente overeenkomst tussen France Télévisions en de Franse overheid wordt de invoering van de volgende innoverende diensten voorzien: persoonlijke mobiele televisie, uitzending via internet, mobiele applicaties, regionale of thematische kanalen via internet en video-on-demand diensten.

Ex post toets

Zowel de publieke taakopdracht als de overeenkomst over de middelen en doelstellingen is onderhevig aan een jaarlijkse externe controle. Voor wat betreft de publieke taakopdracht dient de toezichthouder CSA ieder jaar een verslag in over elk van de publieke omroepen bij de Commissies voor Culturele Zaken van de Nationale Vergadering en de Senaat. Wat betreft 'het bedrijf verantwoordelijk voor uitzendingen buiten Frankrijk' dient de CSA ook nog het verslag in bij de Commissie voor Buitenlandse Zaken. Het verslag wordt ook toegestuurd aan de minister voor Cultuur en Communicatie.

De bestuursvoorzitters van de publieke omroepen leggen daarnaast rekenschap af over de overeenkomst over de middelen en doelstellingen. Zij overleggen jaarlijks een rapport aan de Commissies van Culturele Zaken en Financiën van de Nationale Vergadering en de Senaat. In het geval van 'het bedrijf verantwoordelijk voor uitzendingen buiten Frankrijk' wordt de overeenkomst ook nog voorgelegd aan de Commissie Buitenlandse Zaken van de Nationale Vergadering en de Senaat. De rapporten worden ook overgedragen aan de CSA voor een advies. Op basis van dit publieke advies kunnen de vaste commissies van de Nationale Vergadering de voorzitter van de CSA horen.

3 Landenvergelijking

In dit hoofdstuk behandelen we een landenvergelijking op basis van de geraadpleegde goedkeuringsprocedure voor nieuwe diensten van de publieke omroep (zie hoofdstuk 2). Paragraaf 3.1 omvat een overzicht van hun belangrijkste kenmerken. Paragraaf 3.2 geeft een analyse van de belangrijkste verschillen en overeenkomsten in vergelijking met de Nederlandse situatie en behandelt indien van toepassing enkele standpunten van betrokken actoren ten aanzien van de werking van de Nederlandse goedkeuringsprocedure.

3.1 Vergelijkende tabel

De Omroepmededeling 2009 vormt het toetsingskader van de EC bij het beoordelen van staatsteun van lidstaten aan hun publieke omroepen. Deze mededeling (geen wetgeving!) van de EC omvat een verzoek aan de lidstaten voor de invoering van een goedkeuringsprocedure voor de toetsing van nieuwe mediadiensten van de publieke omroep. Een dergelijke mededeling is echter niet bindend, waardoor er ruimte wordt geboden aan de lidstaten voor een eigen invulling.

De hierna volgende tabel behandelt de individuele kenmerken van de werkwijze die de geraadpleegde landen volgen om tegemoet te komen aan de oproep van de EC. Hierbij dient opgemerkt te worden dat er in Frankrijk en Vlaanderen feitelijk (nog) geen separate goedkeuringsprocedure is geïmplementeerd. Vlaanderen heeft een dergelijke goedkeuringsprocedure al wel opgenomen in de wet, maar nog niet in detail uitgewerkt. Frankrijk kent geen aparte goedkeuringsprocedure voor nieuwe aanbodkanalen. Zij worden meegenomen in de algemene afspraken die de publieke omroep met de overheid maakt over doelen en middelen. Indien van toepassing, wordt er bij die landen gekeken naar relevante kenmerken van de door hen gehanteerde verantwoordingsprocedure. In Denemarken is er wel een goedkeuringsprocedure beschikbaar, maar deze is in de praktijk nog niet toegepast.

Tabel 3.1: Vergelijkingstabel goedkeuringsprocedures nieuwe diensten publieke omroep

	Nederland	**Verenigd Koninkrijk**	**Duitsland**	**Denemarken**	**Vlaanderen**	**Frankrijk**
Scope	**Goedkeuringsprocedure nieuwe diensten PO**	**Public Value Test**	**Drei-Stufen-Test**	**Værditest**	**Goedkeuringsprocedure nieuwe diensten**	
Definitie nieuwe mediadienst	De goedkeuringsprocedure is van toepassing op aanbodkanalen die: • niet eerder bestonden; • inhoudelijk significant vernieuwd zijn; • voor het eerst (ook) worden verspreid via een netwerk met distributie schaarste; • voor het eerst tegen betaling door eindgebruikers worden aangeboden; • worden beëindigd. Een aanbodkanaal is gedefinieerd als: *"Geordende geheel van media-aanbod dat onder een herkenbare naam via een elektronisch communicatienetwerk wordt aangeboden."*	De goedkeuringsprocedure is van toepassing bij: • Wijziging van een bestaande dienstenlicentie; • Significante wijzingen in publieke aanbod (incl. het starten van een nieuwe dienst) van de BBC in het VK; • Significante wijziging door introductie van een nieuwe 'non-service' activiteit of bijstelling daarvan. De goedkeuringsprocedure heeft betrekking op: • BBC 'services': TV, Radio en online activiteiten; • BBC 'non-services': niet content gerelateerde activiteiten (bijv. participatie Freeview platform); • NB. Commerciële diensten van de BBC zijn uitgesloten. De BBC Trust bepaalt tijdens significantietoets a.d.h.v. criteria impact, financiële implicaties, noviteit duur van de dienst of de goedkeuringsprocedure noodzakelijk is.	Een goedkeuringsprocedure is van toepassing op bestaande, nieuwe, of significant gewijzigde telemediadiensten, welke langer dan zeven dagen [26] worden aangeboden. Telemediadiensten omvatten elektronische informatie- en communicatiediensten, die buiten pure telecommunicatiediensten (zoals telefonie) of omroepdiensten vallen. De omroepraad (*Rundfunkrat* van de ARD en de *Fernsehrat* van de ZDF*)* toets aan de hand van een lijst met positieve criteria [27] en negatieve criteria [28] of een telemediadienst in aanmerking komt voor een goedkeuringsprocedure.	Een goedkeuringsprocedure is van toepassing op nieuwe of significant gewijzigde diensten. Dit betreffen (1) webportals of (2) diensten met indicatieve kosten van meer dan 1 mln. kronen per jaar, of een beoogde looptijd van meer dan 4 maand. De Radio en Televisieraad *(Radio- og tv- nævnet)* toetst aan de hand van het bereik, de nieuwheid, financiële impact en duur van de dienst of de goedkeuringsprocedure noodzakelijk is.	Momenteel is er in Vlaanderen nog geen aparte goedkeuringsprocedure van kracht. Hij is wel beschreven in het Mediadecreet maar nog niet geformaliseerd. Toetsing is van toepassing op nieuwe of significant gewijzigde aanbodkanalen, die niet gedekt zijn door de beheersovereenkomst. Het gaat daarbij om: • De creatie van een nieuw radio- of televisienet; • Een belangrijke herprofilering van een radio- of televisienet die de marges van de strategische doelstellingen van de beheersovereenkomst overstijgt; • De creatie van een nieuwe thematische site; • Een belangrijke herprofilering van een merk/dienst op de mediakaart dat de marges van de strategische doelstellingen van de beheersovereenkomst overstijgt. De Vlaamse regering maakt bij aanbodkanalen waarvan niet duidelijk is of ze daadwerkelijk in aanmerking komen voor een goedkeuringsprocedu-re (grijs gebied) een afweging aan de hand van de volgende criteria: • Financiële impact; • Het businessmodel van een dienst; • Impact bestaande taakopdracht en doelstellingen; • Impact stakeholders.	In Frankrijk is er geen aparte goedkeuringsprocedure geïmplementeerd. Goedkeuring van aanvragen van de publieke omroep wordt geregeld via: • De taakomschrijving van de publieke omroepen (*les cahiers des charges)* • Overeenkomsten over middelen en doelstellingen van de publieke omroepen (*les contracts d'objectives et de moyens)*
Toets is van toepassing op	**Nationaal:** NPO **Regionaal/lokaal:** n.v.t.	**Nationaal:** BBC (UK) **Regionaal/lokaal:** n.v.t.	**Nationaal**: ARD, ZDF, Deutschlandradio **Regionaal/lokaal:** BR, HR, MDR, NDR, RB, RBB, SR, SWR, WDR, DW	**Nationaal:** DR **Regionaal/lokaal:** TV-2	**Nationaal:** VRT **Regionaal/lokaal:** n.v.t.	**Nationaal:** France Télévisions, Radio France, bedrijf verantwoordelijk voor uitzendingen buiten Frankrijk. **Regionaal/lokaal:** n.v.t.
Borging						
Juridische basis goedkeuringsprocedure	**Mediawet**: Mediawet 2008 (o.a. artikelen 2.1, 2.20 en 2.21) **Algemene Wet Bestuursrecht** Hoofdstuk 3, afdeling 3.4. Mediawet, Algemene Wet Bestuur	**Charter:** Royal Charter (DCMS, 2006) **Raamovereenkomst:** Broadcasting Agreement (DCMS, 2006)	**Mediawet**: Rundfunkstaatsvertrag, artikel 11f.	**Omroepwet:** Bekendtgørelse af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, paragraaf 44b. **Besluit:** Bekendtgørelse om godkendelse af DR's og de regionale TV 2-virksomheders nye tjenester **Public service contract**: Mediepolitisk aftale for 2015-2018.	**Mediawet**: Vlaams mediadecreet 2009 artikel 18: Art. 18. § 1-3, **Beheersovereenkomst**: hoofdstuk 16 van de Beheersovereenkomst 2012-2016	**Mediawet:** La loi relative à la liberté de communication (nr. 86-1067) **Decreten:** Décret 2009-796 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions, Décret portant approbation du cahier des missions et des charges de Radio France, Décret 2012-85 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme en charge de l'audiovisuel extérieur de la France.
Actoren en rol						
Besluit tot aanvang	Minister van Onderwijs, op basis van aanvraag NPO (omroep)	BBC Trust op basis van aanvraag BBC Management (omroep)	Omroepraad op basis van aanvraag publieke omroep (ZDF en/of ARD)	Radio en Televisieraad op verzoek van publieke omroep DR, andere belanghebbenden, of op eigen initiatief.	Vlaamse regering op basis van aanvraag VRT.	N.v.t.
Publiek waarde toets	minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (overheid) Advisering door: Raad voor Cultuur (adviesorgaan) Commissariaat voor de Media (toezichthouder)	BBC Trust (RvT)	Omroepraad	Radio en Televisieraad	Vlaamse regering Advisering door: VRM (toezichthouder) a.d.h.v. publieksbevraging	N.v.t.
Markt Impact toets	Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (overheid) o.b.v. Belanghebbenden (stakeholders)	Ofcom (Toezichthouder)	Onafhankelijke expert, in opdracht van de omroepraad	Onafhankelijk adviesbureau in opdracht van Radio en Televisieraad.	Vlaamse regering Advisering door: VRM (toezichthouder) a.d.h.v. stakeholderanalyse	N.v.t.
Besluitvorming	Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	BBC Trust (RvT)	Omroepraad	Radio en Televisieraad	Vlaamse regering	N.v.t.

[26] Of 24 uur in het geval van belangrijke gebeurtenissen.

[27] Wel in aanmerking voor toetsing (positieve criteria) komen telemediadiensten met een (a) fundamentele verandering inhoud van het aanbod, (b) fundamentele verandering van de beoogde doelgroep, (c) substantiële verandering in de businessmix, of (d) aanzienlijke kostenstijging.

[28] Niet in aanmerking voor toetsing komen (negatieve criteria) telemediadiensten met een: (a) wijziging zonder invloed op de fundamentele oriëntatie van het aanbod, (b)verandering in ontwerp zonder directe invloed op de inhoud, (c) technische ontwikkeling van bestaande platform of distributie van bestaande diensten, (d) nieuwe technische distributieplatforms, (e) vooruitgang of veranderingen als gevolg van wettelijke verplichtingen, (f) verandering in het programma bijhorend bij de telemediadienst, (g) aanwezigheid van een beperking op de wettelijke bewaartermijn van 7 dagen of 24 uur, of (h) aanwezigheid van een testmodus (maximaal 12 maanden).

Inspraak						
Mogelijkheden voor inspraak	Belanghebbenden kunnen zienswijze op ontwerpbesluit geven (openbare raadpleging op uitnodiging) Belanghebbenden kunnen zienswijze op concessiebeleidsplan of een jaarlijkse meerjarenbegroting van de NPO geven (eigen initiatief)	Tijdens PWT/MIT is er een publieke consultatie van 28 dagen. Na ontwerpbesluit is er eveneens 28 dagen publieksconsultatie.	Na aanvang van de goedkeuringspro-cedure is een publieke consultatie van belanghebbenden, experts en eventueel andere organen (minimaal zes weken). De publieke omroepen hebben de mogelijkheid haar aanvraag te actualiseren na aanleiding van de uitkomsten van de publieke consultatie, en de rapportage van de onafhankelijke expert.	Na aanvang van de goedkeuringspro-cedure is een Publieke consultatie van belanghebbenden, experts en eventueel andere organen (minimaal drie weken). De betreffende publieke omroep heeft de mogelijkheid om commentaar te geven op afweging publieke waarde en markt impact	Onbekend[32]	N.v.t.
Bezwaar en beroep	Beroep volgens Awb	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	Onbekend[32]	N.v.t.
Bewijslast en aan te leveren informatie						
Publiek waarde toets	NPO dient een onderbouwing te geven bij een aanvraag voor nieuwe diensten in het concessiebeleidsplan c.q. meerjarenbegroting. De onderbouwing bevat onder meer • beschrijving van de positie van de nieuwe dienst binnen de publieke mediaopdracht; • beschrijving van de relatie met het overige media-aanbod van de publieke mediadienst; • een inhoudelijk benadering vanuit thema's en doelgroepen; • een omgevingsanalyse waarin wordt ingegaan op beoogde doelgroepen, publieksbehoeften en bestaand marktaanbod; • een beschrijving van distributie, financiering en rechten.	BBC Trust gebruikt tijdens PWT: • vraagvoorspellingen; • resultaten pilots/ experimenten; • kwalitatieve en kwantitatieve studies (o.a. consumentenonder-zoek en publieksconsultatie); • interne en externe marktanalyses; • onafhankelijke experts; • bewijs van impact op bepaalde publieksgroepen;	Publieke omroep (ZDF/ARD) dient een voorstel in waarin wordt ingegaan op (1) in hoeverre de dienst bijdraagt aan democratische, sociale en culturele behoeften van de diensten, (2) in hoeverre de dienst bijdraagt aan de journalistieke marktwerking (o.a. waarborging pluriformiteit) (publizistischen Wettbewerb) (3) de vereiste financiële uitgaven. De publieke omroep moet ook aangeven hoe de aanvraag zich verhoudt tot de kwantiteit en kwaliteit van de bestaande, vrij beschikbare diensten, de impact van de geplande dienst op de markt en het functioneren met betrekking tot opinievorming in het licht van bestaande, vergelijkbare diensten inclusief degene van publieke omroepen. Naar wens van de omroepraad vergaart de onafhankelijke expert extra informatie.	Publieke omroep (DR/ regionale TV-2) dient een detailbeschrijving in van de dienst (incl. economische kaders). De beschrijving dient vergezeld te gaan van documentatie die kan bestaan uit een analyse van de relevante markten, resultaten van proefprojecten, de publieke waarde van de dienst en de impact op andere diensten in de markt.	Indien de VRT een nieuwe dienst wil aanbieden dient het een gedetailleerde beschrijving uit te werken. Hierin licht de VRT onder meer de volgende punten toe: • Waarom ze de dienst wenst te lanceren; • Welke publieke waarde ermee gecreëerd wordt; • Welk financieringsmodel erop van toepassing zal zijn; • Welke markteffecten ze verwacht.	N.v.t.
Markt impact toets	Belanghebbenden kunnen hun zienswijze geven op het ontwerpbesluit. Zij kunnen dit onderbouwen met eigen marktonderzoek.	Ofcom gebruikt: • BBC informatie; • externe marktonderzoeken; • stakeholder interviews en consultatie; • eigen desk research.	Onafhankelijke expert gebruikt het voorstel van de publieke omroep, de opmerkingen van derden uit de publieke consultatie. Naar eigen inzicht kan extra informatie worden vergaard.	Het onafhankelijk adviesbureau analyseert volgens richtlijnen van de Deense Competitie en Consumenten Autoriteit. Hierbij is het adviesbureau verplicht de uitkomsten van de publieke consultatie mee te nemen. Daarnaast kan het bureau naar eigen inzicht gebruik maken van interviews/enquêtes en eigen onderzoek.	Ondanks dat de goedkeuringsprocedu-re nog niet geconcretiseerd is, dient de VRM observaties van derden mee te nemen in het advies. Op welke manier dat geregeld is, is nog niet bekend.	N.v.t.
Criteria in toets[29]						
Toets Publieke waarde	• Aansluiting bij publieke taak; • Bijdrage aan democratische, sociale en culturele behoeften van de samenleving; • Meerwaarde t.o.v. bestaande aanbod NPO.	• Kwaliteit en onderscheidend vermogen; • bereik; • impact voor consument en maatschappij (o.a. gelet op publieke doelen BBC); • kosten en 'value for money'.	Bijdrage aan democratische, sociale en culturele behoeften van de samenleving. • In hoeverre de aanbodkanalen bijdragen aan de journalistieke competitie (*publizistischen Wettbewerb*) en het functioneren met betrekking tot opinievorming in het licht van bestaande, vergelijkbare, aanbodkanalen van private en publieke omroepen.	In hoeverre de aanbodkanalen bijdragen aan democratische, sociale en culturele behoeften van de samenleving. In hoeverre er een link bestaat tussen het nut en de kosten van de dienst.	Het mediadecreet schrijft voor dat een dienst wordt afgezet tegen: • algemeen media-aanbod • bescherming van de Vlaamse culturele identiteit • rol en impact op de mediagebruiker	N.v.t.
Toets Markt impact	Er zijn geen criteria. ministerie toetst op basis van inbreng belanghebbenden.	• Afbakening relevante markt; • geïdentificeerde impact; • concurrentie effecten.	Er zijn geen criteria gedefinieerd, deze worden bepaald door de onafhankelijke expert die de toets uitvoert.	Potentiële impact op de markt, op basis van analyse van de volgende elementen: • beschikbaarheid vergelijkbare of varianten van diensten; • marktstructuur; • marktpositie publieke omroep; • mate van concurrentie.	Het mediadecreet schrijft voor dat een dienst wordt afgezet tegen: • bedrijfseconomische situatie; • stand van de technologie; • internationale tendens op mediagebied.	N.v.t.
Uitkomsten toets						
Invoering procedure	2010	2007	2009	2011[30]	2008	N.v.t.
Aantal getoetste aanbodkanalen	18	4	47	0	0	-
Aantal goedgekeurde aanbodkanalen	18	3[31]	45	0	0	-
Aantal afgewezen aanbodkanalen	0	1	2	0	0	-
Doorlooptijd						
Theorie (beoogd)	26 weken	26 weken	26 weken	18 weken	Onbekend[32]	N.v.t.
Praktijk (minima)	25-64 weken [33]	35 a 39 weken	22 tot 61 weken	-	Onbekend[32]	N.v.t.

[29] In Duitsland zien we dat in plaats van een publieke waarde en marktimpact toets, drie toetsen worden uitgevoerd, welke deel criteria hanteren om de publieke waarde van de dienst te toetsen, en deels criteria hanteren die de marktimpact inzichtelijk maken.

[30] In 2007 was er reeds een basale goedkeuringsprocedure ingevoerd, deze is uitgebreid tot een volledige toets in 2011.

[31] Bij twee van de drie goedgekeurde diensten werden aanvullende voorwaarden gesteld door de Trust.

[32] De exacte vormgeving van de Vlaamse goedkeuringsprocedure moet nog blijken uit het ontwerp van de procedure bij een eerste aanvraag tot toetsing.

[33] De maximale termijn van 64 weken was het gevolg van een beroepsprocedure.

3.2 Verschillenanalyse

In deze paragraaf bespreken we de belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen de Nederlandse goedkeuringsprocedure en die van vijf omringende landen. Hierbij is het belangrijk om op te merken dat de inrichting van een dergelijke goedkeuringsprocedure sterk samenhangt met de specifieke nationale context, de positie van de publieke omroep in de betreffende markt en de manier waarop de publieke omroep wordt gereguleerd. Voor een uitgebreidere toelichting op de nationale context verwijzen we naar het vorige hoofdstuk waar de goedkeuringsprocedures (of een alternatieve werkwijze) van de afzonderlijke lidstaten worden behandeld.

In de secties hieronder bespreken we achtereenvolgens de verschillen en overeenkomsten ten aanzien van de volgende elementen van de goedkeuringsprocedure:

- doelstelling;
- bereik van de goedkeuringsprocedure;
    a. definitie nieuwe mediadienst (wat);
    b. type omroep (van wie);
    c. aanleiding (wanneer).
- juridische basis;
- betrokken actoren;
- stappen in de goedkeuringsprocedure.
    a. significantietoets;
    b. publieke waarde toets;
    c. markt impact toets;
    d. besluit;
    e. mogelijkheden voor inspraak;
    f. bewijslast en richtlijnen voor informatie;
    g. uitkomsten.

Per bovengenoemd element geven we eerst een toelichting op de wijze waarop dit in Nederland is geïmplementeerd, alvorens we de feitelijke verschillen en overeenkomsten met de geraadpleegde lidstaten vergelijken. Uit de interviews met Nederlandse stakeholders (NDP, VCO, VCR), de publieke omroep en de verantwoordelijke instanties die betrokken zijn binnen de goedkeuringsprocedure (OCW, RvC en CvdM) hebben we tevens enkele aandachtspunten kunnen destilleren ten aanzien van de huidige implementatie in Nederland. Indien van toepassing bespreken we in een apart kader de gerelateerde standpunten van Nederlandse actoren die mogelijk een aandachtspunt vormen voor het functioneren voor de Nederlandse procedure.

3.2.1 Doelstelling

In Nederland wordt de goedkeuringsprocedure ingezet om te bepalen in hoeverre de publieke waarde van een nieuwe dienst opweegt tegen mogelijk onevenredig nadelige gevolgen voor marktpartijen. In alle geraadpleegde landen met een goedkeuringsprocedure dient de toets ditzelfde doel.

Daarnaast zetten de geraadpleegde landen de goedkeuringsprocedure in als mogelijkheid om hun werkwijze, afwegingen en besluiten transparant te maken en derden inspraak te bieden. Dankzij de goedkeuringsprocedure leggen de lidstaten (extra) publieke verantwoording af voor de verleende staatsteun aan de publieke omroep.

3.2.2 Bereik van de goedkeuringsprocedure

Definitie *nieuwe* mediadienst (wat)

De Omroepmededeling 2009 hanteert het begrip 'audiovisuele dienst' voor een afbakening van het onderwerp van de goedkeuringsprocedure. Nederland maakt gebruik van de term 'aanbodkanaal', wat betrekking heeft op zowel inhoud als wijze van verspreiding van diensten. In de meeste geraadpleegde landen, waaronder Nederland, wordt er geen onderscheid gemaakt tussen traditionele en nieuwe media[34]. Duitsland richt haar toets enkel op zogenaamde 'telemedia', namelijk de online activiteiten van de ARD en ZDF. Het VK wijkt af doordat haar goedkeuringsprocedure ook van toepassing is op zogenaamde 'non-services'. Dit zijn niet content-gerelateerde activiteiten, waaronder participaties, de herallocatie van een vestiging of investeringen in de digitale infrastructuur. In de praktijk zijn er in het VK nog geen 'non-services' getoetst.

Het bereik van de goedkeuringsprocedure raakt de vraag in hoeverre het *noodzakelijk* is om een goedkeuringsprocedure toe te passen. De Omroepmededeling 2009 (punt 85) geeft aan dat dit het geval is wanneer er sprake is van een 'significant nieuwe' dienst. Hierbij kan het 'nieuwe' karakter van een activiteit onder meer afhangen van de content, de consumptievorm, benodigde (extra) financiering dan wel impact op de vraag.

In Nederland wordt de goedkeuringsprocedure toegepast bij de introductie van nieuwe diensten (die niet eerder bestonden) alsook bij stopzetting. De Nederlandse toets treedt ook in werking indien er sprake is van diensten die voor het eerst tegen betaling worden aangeboden. Er zijn ook gevallen waarbij de goedkeuringsprocedure in Nederland niet verplicht is, namelijk:

- als innovatieve diensten onder de experimentenregeling vallen;
- als de NPO een bestaande dienst wil aanbieden via een nieuw platform dat geen distributieschaarste kent.

Laatstgenoemd criterium wordt ook in Duitsland toegepast. Stopzetting behoort niet (expliciet) tot het bereik van de goedkeuringsprocedure in Duitsland, Denemarken, Frankrijk en Vlaanderen. In die landen spreekt men veelal over een significante wijziging van het *bestaande* aanbod. In Nederland valt dit aanbod ook onder de goedkeuringsprocedure. In Duitsland beoordeelt men een significante wijziging via een financiële indicator, namelijk in hoeverre het budget van de dienst na goedkeuring binnen de gestelde kaders blijft. In Denemarken is er een drempelwaarde bepaald ter onderbouwing van het oordeel of er sprake is van een significant nieuwe dienst. Indien de beoogde investering daaronder blijft, hoeft een dienst geen toets te ondergaan. Duitsland is het enige voorbeeld waarbij de goedkeuringsprocedure tijdens de invoering met terugwerkende kracht is toegepast op bestaande diensten. Via de stap 'significantietoets' bepaalt men in de praktijk of het noodzakelijk is om een toets uit te voeren. De criteria die hierbij gebruikt worden bespreken we in sectie 3.2.5.

In overeenstemming met de Omroepmededeling (punt 90) hanteren de meeste geraadpleegde landen een experimenteerregeling[35], waarbij innovatieve diensten onder voorwaarden een tijdelijke vrijstelling voor toetsing wordt toegekend. Hierbij dient

[34] Onder nieuwe mediadiensten rekenen we onder meer online activiteiten (bijv. webportals), mobiele diensten en digitale themakanalen.

[35] De Nederlandse experimenteerregeling van artikel 2.21a in de Mediawet 2008 is op 1 januari 2010 in werking getreden.

opgemerkt te worden dat de duur van die vrijstelling varieert van 4 (Denemarken) tot 12 maanden (Nederland en Duitsland).

> **Discussie bij Nederlandse goedkeuringsprocedure**
>
> *De huidige definitie van aanbodkanalen biedt soms ruimte voor interpretatieverschillen, tussen de publieke omroep, haar onderliggende omroepverenigingen en marktpartijen. Enerzijds door het ontbreken van criteria die een significante wijziging signaleren. Anderzijds doordat omroepverenigingen van de publieke omroep zich niet bewust zijn dat ze goedkeuring nodig hebben. Hierdoor ontstaat een lacune in de regelgeving als het gaat om toezicht op het starten of doorontwikkelen van aanbodkanalen.*

Type omroep (van wie)

Alleen de aanbodkanalen van de landelijke publieke omroep worden in Nederland onderworpen aan de goedkeuringsprocedure. Deze afbakening geldt ook voor Vlaanderen, het VK en Frankrijk. Duitsland en Denemarken vormen hierop een uitzondering, waarbij de aanvragen van zowel de landelijke als regionale publieke omroepen onderwerp van de goedkeuringsprocedure kunnen zijn. In Denemarken worden regionale publieke omroepen alleen getoetst als daar aanleiding voor is (zie volgende sectie).

> **Discussie bij Nederlandse goedkeuringsprocedure**
>
> *Enkele gesprekspartners zijn voorstander van verbreding van de goedkeuringsprocedure richting regionale omroepen. Commerciële spelers die regionaal actief zijn liggen in zwaar weer (met name kranten). Voorstanders van deze verbreding bepleiten dat hier sprake is van potentiële marktverstoring.*

Aanleiding (wanneer)

In Nederland is sprake van periodieke toetsing. In principe vormt de aanvraag voor een nieuwe dienst binnen het vijfjaarlijkse concessiebeleidsplan van de NPO de aanleiding voor het opstarten van een goedkeuringsprocedure. Er kan ook sprake zijn van een aanvraag via de Meerjarenbegroting van de NPO, of een aanvulling daarop. De Deense toezichthouder kan ook incidenteel een toets starten indien ze daar zelf aanleiding toe ziet of om wordt gevraagd.

> **Discussie bij Nederlandse goedkeuringsprocedure**
>
> *De goedkeuringsprocedure wordt momenteel alleen doorlopen na een aanvraag van de NPO. In andere landen kan een toezichthoudende instantie ook op eigen initiatief of op aanvraag een toets starten. In Nederland is deze mogelijkheid niet geïnstitutionaliseerd binnen de goedkeuringsprocedure.*

3.2.3 Juridische basis

De te nemen stappen binnen de goedkeuringsprocedure, het bijbehorend toetsingskader en de rechten en plichten van de betrokken actoren worden op verschillende wijze geborgd binnen de geraadpleegde lidstaten. In Nederland ligt de juridische basis binnen de Mediawet en de Algemene wet bestuursrecht (i.h.b. de uniforme openbare voorbereidingsprocedure).

Ook Duitsland, Vlaanderen en Frankrijk maken gebruik van hun Mediawet. Bij ongeveer de helft van de geraadpleegde landen is de toetsing van nieuwe diensten (ook) verankerd in de vorm van een contract tussen de overheid en publieke omroep, op basis waarvan de publieke omroep een concessie verkrijgt voor een bepaalde periode. In Frankrijk en Vlaanderen leunt men hier sterk op, waardoor een aanvullende goedkeuringsprocedure tot dusver niet separaat is uitgewerkt. In het VK ligt de wettelijke basis voor de publieke omroep vast in een 'Royal Charter'. Dit document legt in algemene bewoordingen de

publieke taakopdracht van de BBC vast. Via een aanvullende raamovereenkomst (‘Framework Agreement’), worden meer specifieke bepalingen vastgelegd, waaronder de public value test.

Nederland wijkt af met haar bestuursrechtelijke voorbereidingsprocedure. Hierdoor is er in Nederland binnen de goedkeuringsprocedure ruimte voor belanghebbenden om een beroepsprocedure op te starten tegen het finale besluit van de minister. In andere landen zien we dat deze beroepsmogelijkheid niet bestaat, zo wordt in Denemarken expliciet aangegeven dat over het besluit van de toezichthouder niet in beroep kan worden gegaan. In Duitsland schrijft de Mediawet voor dat het finale besluit van de omroepraad nog moet worden getoetst door de wettelijke toezichthoudende autoriteit, doorgaans de deelstaat (*das Land*) in kwestie. Hierbij controleert de deelstaat of de Omroepraad de goedkeurings-procedure juist heeft toegepast, alvorens over te gaan tot publicatie in de staatscourant. De deelstaat bemoeit zich niet met de inhoud van het besluit. Er is Duitsland geen expliciete bezwaar- en beroepsprocedure opgenomen binnen de goedkeuringsprocedure.

3.2.4 Betrokken actoren

Binnen de goedkeuringsprocedure kunnen actoren diverse rollen vervullen, namelijk:

a. aanvrager;
b. beslisser;
c. toetser/adviseur;
d. andere belanghebbenden.

Waar deze rollen worden belegd, verschilt per land en hangt samen met de manier waarop de publieke omroep in het betreffende land is gereguleerd. De verantwoordelijke instanties kunnen advies inwinnen of taken delegeren (toetser/adviseur).

In Nederland is de publieke omroep de aanvrager en de minister de beslisser. Voor het bepalen van de publieke waarde maakt de minister gebruik van het niet bindend advies van de Raad voor Cultuur en het Commissariaat voor de Media. Na het ontwerpbesluit kunnen belanghebbenden hun zienswijze geven. Hieronder bespreken we per rol hoe dit in de omringende landen is ingericht.

Ad a. Aanvrager: In alle geraadpleegde landen is de omroep de aanvrager. Zij is aan zet om een onderbouwing te geven bij de geplande invoering of, indien van toepassing, de stopzetting van diensten. In Denemarken kan ook de toezichthouder op eigen initiatief of van belanghebbenden besluiten om (tussentijds) een toets te starten.

Ad b. Beslisser: Vervolgens wordt de goedkeuringsprocedure gestart door de beslisser. Deze actor coördineert doorgaans de te nemen stappen en neemt een ontwerp en finaal besluit. In Vlaanderen, Frankrijk en Nederland is de minister eindverantwoordelijk voor de besluitvorming rondom de aanvraag voor nieuwe diensten. Het feit dat de minister als ‘beslisser’ zowel het ontwerp als finale besluit neemt, is niet afwijkend van het beeld wat we in andere landen waarnemen. De rol van de overheid is in het VK teruggebracht tot een procedurele veto. Daar heeft het ministerie de inhoudelijke beslissingsbevoegdheid belegd bij de Trust. Deze toezichthoudende bestuurder vormt een soevereine entiteit binnen de BBC die boven het management van de publieke omroep is geplaatst. In Denemarken en Duitsland coördineert de toezichthouder/omroepraad van de publieke omroep(en) de goedkeuringsprocedure en neemt de beslissing.

Discussie bij Nederlandse goedkeuringsprocedure

Doordat de besluitvorming in Nederland in handen ligt van de minister signaleren sommige betrokkenen de kans op politieke kleuring en een minder onafhankelijk oordeel. Zij pleiten er voor om onderdelen van de goedkeuringsprocedure te beleggen bij een in hun ogen meer onafhankelijke toezichthouder als ACM of een extern onafhankelijk onderzoeksbureau. Voorstanders van de huidige opzet geven aan dat de EC (ook) heeft bepaald dat de minister onafhankelijk en deskundig genoeg is om een dergelijk besluit te nemen. Daarbij noemt men het argument dat het mogelijk is om als minister onafhankelijk advies te vragen. De minister is verplicht voldoende geïnformeerd te beslissen, hierbij moet advies worden ingewonnen van marktpartijen en indien nodig en gewenst extern advies. Verder draagt men aan dat de procedure een zorgvuldige motiveringsplicht kent. Tot slot, dankzij de bezwaar- en beroepsprocedure kan de rechter beslissen dat de minister (on)voldoende (on)zorgvuldig of (on)voldoende onderbouwd een besluit heeft genomen.

Ad c. Toetser/adviseur: Ten aanzien van de toetsing en adviesrol zien we enkele verschillen ten opzichte van de Nederlandse aanpak. In Duitsland en Denemarken maakt men gebruik van een extern adviesbureau tijdens de markt impact toets. In het VK is deze taak belegd bij de toezichthouder (Ofcom), die op haar beurt ook regelmatig extern marktonderzoek laat uitvoeren. In Vlaanderen laat de regering zich bijstaan door de Vlaamse Regulator voor Media, zowel bij de publieke waarde als de markt impact toets.

Ad d. Belanghebbenden: Bij alle geraadpleegde landen worden belanghebbenden uitgenodigd om hun zienswijze te geven. Het moment van inspraak behandelen we in de volgende sectie. In de meeste landen reageren tenminste marktpartijen bij een publieke consultatie. Naast commerciële omroepen zijn dit in toenemende mate ook (vertegenwoordigers van) producenten en aanbieders van printed media en internetdiensten (incl. streaming, video-on-demand). Hieruit valt af te leiden dat de publieke omroep nieuwe markten betreedt en daarmee nieuwe concurrenten tegenkomt.

Een andere groep belanghebbenden is het publiek van een bepaalde mediadienst. Met name in het VK zien we een sterke inbreng van kijkers en luisteraars. De Trust is verplicht om binnen de PVT het oordeel van 'audience councils' te betrekken. Ook in Duitsland is het publiek vertegenwoordigd: de leden van de omroepraad (de eigenaar van de Duitse goedkeuringsprocedure) weerspiegelen het publiek van de betreffende publieke omroep (in de vorm van vertegenwoordigers van verschillende maatschappelijke organisaties, waaronder vakbonden, kerken en politieke partijen).

3.2.5 Stappen in de goedkeuringsprocedure

Op hoofdlijnen kennen de geraadpleegde toetsen vergelijkbare stappen. In de vorige sectie werd duidelijk dat de coördinatie en uitvoering daarvan bij uiteenlopende actoren is belegd. Verder zijn er verschillen waarneembaar in de volgorde (parallel of volgtijdelijk) van stappen dan wel het toetsingskader dat men daarbij hanteert. Hieronder bespreken we in aparte secties de volgende bouwstenen en uitkomsten van de goedkeuringsprocedure:

a. significantietoets;
b. publieke waarde toets;
c. markt impact toets;
d. besluit;
e. ex-post evaluatie;
f. mogelijkheden voor inspraak;
g. bewijslast en richtlijnen voor informatie;
h. uitkomsten.

Ad a. Significantietoets: Voorafgaand aan het opstarten van de goedkeuringsprocedure maakt ieder land de afweging of toetsing noodzakelijk is. In Nederland is hiervoor geen aparte processtap opgetuigd. Het concessiebeleidsplan bevat enkel de diensten waarvoor de NPO - in samenspraak met OCW - heeft bepaald dat ze een toets moeten ondergaan. Buiten de definitie van aanbodkanalen (zie sectie 2.2.1) is hiervoor geen apart toetsingskader beschikbaar.

Het VK gebruikt voor deze afweging een significantietoets. De uitkomst van het besluit wordt gepubliceerd. Dit heeft als voordeel dat het ook transparant is welke nieuwe diensten goedkeuring krijgen zonder dat de procedure is doorlopen. In het VK, Denemarken en Vlaanderen hanteert men grofweg dezelfde criteria om de mate van significantie te bepalen, namelijk:

- impact op taakopdracht (o.a. bereik);
- financiële implicaties en business model;
- noviteit;
- duur (tijdelijk/permanent).

In Duitsland hanteert men een lijst met 'positieve en negatieve criteria' voor de beoordeling of een aanvraag van de publieke omroep nader getoetst moet worden. Positieve criteria, waarbij een toets noodzakelijk is, zijn ook in Duitsland gerelateerd aan bovengenoemde impact op de taakopdracht en de kosten. Net als in Nederland omvat de lijst met negatieve criteria de vrijstelling om een bestaande dienst via een nieuw platform aan te bieden. Een ander voorbeeld van een negatief criterium betreft een wetswijziging. Dit wordt in Nederland (en de andere geraadpleegde landen) vooralsnog niet meegewogen als argument om geen goedkeuringsprocedure te hoeven starten. De impact op de taakopdracht is in Nederland geen knock-out criterium. De mate waarin de impact aansluit op de publieke taakopdracht wordt in Nederland meegewogen tijdens de publieke waarde toets.

Ad b. Publieke Waarde Toets: In Nederland wordt tijdens deze stap - net als in de andere geraadpleegde landen - getoetst of de nieuwe diensten voldoen aan het protocol van Amsterdam 1997. Hierbij toetst men of de aanvraag voorziet in de democratische, sociale en culturele behoeften van de samenleving en een pluriform media aanbod. Verder beoordeelt de minister of de nieuwe dienst aansluit bij de taakopdracht van de publieke omroep en wat de meerwaarde is ten opzichte van het bestaande publieke aanbod. Dit laatste criterium wordt ook getoetst in Duitsland en het VK. In Denemarken, Duitsland en het VK kijkt men of de te maken kosten in lijn zijn met de opbrengsten ('value for money') van een aanvraag. In Nederland, Duitsland en het VK toetst men ook de meerwaarde van een dienst ten opzichte het bestaande publieke aanbod. In Vlaanderen wordt nog meegewogen in hoeverre een nieuwe dienst bijdraagt aan de Vlaamse culturele identiteit. In Duitsland wordt nog getoetst in hoeverre de nieuwe dienst bijdraagt aan journalistieke competitie en opinievorming.

Ad c. Markt Impact Toets: In de Omroepmededeling 2009 (punt 88) draagt de EC diverse criteria aan voor de beoordeling van de markt impact, waaronder de aanwezigheid van een vergelijkbaar of substitueerbaar aanbod, concurrentie tussen redacties, de marktstructuur, de marktpositie van de publieke omroep, de mate van concurrentie en de mogelijke effecten op particuliere initiatieven. In Nederland beoordeelt de minister of er onevenredig nadelige gevolgen zijn voor de markt via een uniforme openbare voorbereidingsprocedure. In deze procedure hebben commerciële mediabedrijven en andere belanghebbenden zes weken de tijd om hun zienswijze te geven op het conceptbesluit van de minister. Voor deze stap is er in Nederland geen vast toetsingskader. De aard van de

dienst bepaalt daarbij wat precies getoetst gaat worden. Daarbij is het optioneel of de minister extern advies inwint bij experts om de verkregen informatie te toetsen. Nederland wijkt af doordat haar markt impact toets grotendeels plaatsvindt na het ontwerpbesluit.[36]

In Duitsland en Denemarken schakelt de omroepraad externe adviseurs in tijdens de markt impact toets. Hoewel dit onderzoeksbureau de vrijheid heeft om haar eigen methode (interviews, enquêtes, etc.) te bepalen, schrijft de omroepraad in kwestie daar weer een toetsingskader voor. In het VK maakt Ofcom eveneens gebruik van een vast toetsingskader. De gehanteerde criteria in Vlaanderen, Denemarken, Duitsland en het VK omvatten indicatoren gericht op marktafbakening, marktaandeel en concurrentie-effecten. In Vlaanderen houdt men ook rekening met de internationale tendens op mediagebied.

Discussie bij Nederlandse goedkeuringsprocedure

Volgens marktpartijen maakt de markt impact toets geen vast onderdeel uit van de Nederlandse goedkeuringsprocedure. De adviserende instanties [RvC en CvdM] kijken niet markteconomisch naar de plannen van de NPO. In de optiek van de marktpartijen bepaalt de minister zelf niet of onvoldoende de nadelige gevolgen op de markt. Marktpartijen wijzen daarbij op de verplichting die de minister heeft om eigen informatie te verzamelen.

Een ander kritiekpunt is dat er voor de markt impact toets in Nederland geen criteria zijn geformaliseerd. Hierdoor kan de diepte en breedte van deze toetsing verschillend worden geïnterpreteerd door de betrokken actoren. Daarnaast kan het ontbreken van een dergelijk toetsingskader leiden tot inconsistentie in de behandeling van aanvragen.

Tegenstanders van verzwaring van de markt impact toets, geven aan dat dit onwenselijk is en onnodig kostenverhogend werkt. De NPO verwacht in dat geval extra administratieve lasten voor haar eigen organisatie.

Ad d. Besluitvorming: De goedkeuringsprocedure kent in alle landen een overeenkomstige doelstelling, namelijk een afweging maken in hoeverre de publieke waarde van een nieuwe mediadienst opweegt tegen de verwachte schadelijke effecten op de markt. Bij deze 'weging' gebruikt men geen wiskundige formule. Het betreft een beoordeling van het gewicht van de verkregen informatie. In Nederland wordt zowel het ontwerp als finaal besluit genomen door de minister. Hiertussen is er een inspraakmogelijkheid ingebouwd voor derden. Aansluitend voorziet de Nederlandse goedkeuringsprocedure in een mogelijkheid voor bezwaar en beroep, waarmee derden het besluit van de minsister bij de bestuursrechter kunnen aanvechten.

Ook in de andere geraadpleegde landen zien we dat er na het ontwerpbesluit een inspraakmogelijkheid wordt ingebouwd voor derden. Net als in Nederland, is de 'beslisser' verantwoordelijk voor zowel het ontwerp als het finale besluit. Net als in Nederland, volgt er in Duitsland nog een stap na het finale besluit. Daar moet de deelstaat, als wetgever, goedkeuring verlenen dat de Omroepraad de procedure juist heeft gevolgd.

Ad e. Ex-post evaluatie: In Nederland worden eenmaal goedgekeurde aanbodkanalen na verloop van tijd niet opnieuw getoetst. Bij de meeste van de geraadpleegde landen lijkt er geen sprake te zijn van een systematische herhaling van de goedkeuringsprocedure om te bepalen of de assumpties die men had ten aanzien van de publieke waarde en de markt impact zijn uitgekomen. Het VK vormt hier enigszins een uitzondering op aangezien zij op

[36] De minister weegt in zijn besluit – indien beschikbaar - wel de markt en omgevingsanalyse van de NPO mee. Zowel de RvC als de CvdM beoordelen enkel de publieke waarde en niet de impact van een nieuwe dienst op de markt.

dienstniveau iedere vijf jaar een 'service review' uitvoert. Dit maakt onderdeel uit van een ander reguleringskader dan de Public Value Test. Deze evaluatie omvat een publieksconsultatie.

Ad f. Mogelijkheden voor inspraak: Alle geraadpleegde landen organiseren mogelijkheden voor belanghebbenden om commentaar te leveren of hun zienswijzen kenbaar te maken. In de praktijk zien we verschillen in de reactietermijn en het moment binnen de goedkeuringsprocedure waarop belanghebbenden de kans geboden krijgen om te reageren. In Nederland worden belanghebbenden door de minister per brief gewezen op het feit dat er een goedkeuringsprocedure wordt gestart. De aanvang van de raadplegingtermijn wordt gepubliceerd op de website Rijksoverheid.nl en in de Staatscourant. Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na bekendmaking van het ontwerpbesluit hun zienswijze daarop kenbaar maken. In Nederland staat het belanghebbenden vrij om voorafgaand aan het ontwerpbesluit (bijv. bij het verschijnen van het Concessiebeleidsplan van de NPO) te reageren, maar deze inspraak is niet geïnstitutionaliseerd. In theorie zou een marktpartij daarbij een onnodige inspanning kunnen plegen indien de minister in zijn ontwerpbesluit een dienst afkeurt.

De reactietermijn in de andere geraadpleegde landen loopt uiteen van drie (Denemarken) tot zes (Duitsland) weken. Qua timing organiseert men in Vlaanderen en Frankrijk inspraak tijdens het opstellen van het contract tussen de publieke omroep en de overheid. In Duitsland en Denemarken worden belanghebbenden bij aanvang van de goedkeuringsprocedure uitgenodigd om hun zienswijze te geven op de aanvraag van de nieuwe dienst. In Duitsland kan optioneel nog sprake zijn van consultatie tijdens de publieke waarde toets. In het VK is het bieden van die mogelijkheid verplicht. Als we vervolgens de markt impact toets beschouwen, zien we dat belanghebbenden in het VK verplicht dienen te worden geconsulteerd, in Denemarken en Duitsland is dit optioneel en afhankelijk van de gekozen onderzoeksaanpak van de externe adviseur.

Op basis van het ontwerpbesluit kan in Duitsland en Denemarken de publieke omroep zelf commentaar leveren (Denemarken) of haar aanvraag actualiseren (Duitsland). In Nederland kunnen alle belanghebbenden op basis van dit ontwerpbesluit hun zienswijze indienen. In het VK vindt een raadpleging plaats op basis van het ontwerpbesluit. Alleen Nederland kent een beroepsprocedure waarbij een finaal besluit aangevochten kan worden bij een (bestuurs)rechter.

Discussie bij Nederlandse goedkeuringsprocedure

De mogelijkheid tot inspraak heeft plaats na het ontwerpbesluit van de minister. Dit ontwerpbesluit is overwegend gebaseerd op de publieke waarde toets. Belanghebbenden kunnen hierdoor inhoudelijk niet reageren op het oordeel van de minister of de verwachtte publieke waarde opweegt tegen de marktverstoring.

Ad g. Bewijslast en richtlijnen voor informatie: In Nederland ligt de bewijslast hoofdzakelijk bij de publieke omroep en belanghebbenden. De NPO moet haar aanvraag onderbouwen met inzicht in de benodigde financiering, beoogde doelgroepen en bereik. Indien belanghebbenden schadelijke effecten verwachten binnen hun markt, dan dienen ze dit zelf aan te tonen. Ze dienen hun zienswijze bij voorkeur te onderbouwen met aanvullend bewijs, bijvoorbeeld in de vorm van marktonderzoek.

Ook in andere landen is de publiek omroep aan zet om een onderbouwing te geven. In Duitsland hanteert men een vast format - 'drei stufen' - waaraan een aanvraag van de publieke omroep moet voldoen en waarop het wordt getoetst. Dit heeft betrekking op (1) de publieke waarde, (2) journalistieke competitie en (3) financiële uitgaven. In de

uitwerking moet de Duitse publieke omroep verder een inschatting geven wat de impact is op ander publiek en commercieel aanbod, alsook de verwachtte looptijd van de dienst. De Deense publieke omroep dient in haar aanvraag de dienst nauwkeurig te beschrijven (inclusief de economische kaders). De aanvraag dient vergezeld te gaan van een analyse van de relevante markten, resultaten van proefprojecten, de publieke waarde van de dienst en de impact op andere diensten in de markt.

Nederland wijkt af doordat ze de bewijslast voor de markt impact toets bij belanghebbenden neerlegt. In Denemarken en Duitsland ligt de verantwoordelijkheid voor het (laten) uitvoeren bij de omroepraad die hiervoor een onderzoeksbureau selecteert. In Duitsland kunnen belanghebbenden alsnog gevraagd worden om extra informatie aan te leveren over hun eigen diensten tijdens de markt impact toets. Binnen het VK maakt Ofcom voor haar publieksbevraging tijdens de markt impact toets in sommige gevallen gebruik van een gestructureerde questionnaire. De Ofcom dient de analyse te onderbouwen met (empirische) data. Het initiatief voor indienen ligt bij belanghebbenden. Hierbij is er geen sprake van een leververplichting.

Discussie bij Nederlandse goedkeuringsprocedure

Marktpartijen geven aan dat de plannen van de NPO onvoldoende inzichtelijk zijn, waardoor de markt impact onduidelijk is. Volgens hen geeft de NPO in haar Concessiebeleidsplan enkel een kwalitatieve beschrijving van de nieuwe diensten en hun relatie met bestaand marktaanbod op de markt. Concrete verwachtingen over kosten en het aantal gebruikers van de dienst worden in hun optiek onvoldoende onderbouwd.

Volgens marktpartijen ligt de bewijslast voor het aantonen van marktverstoring ten onrechte bij hen, in plaats van bij de aanvrager van de dienst, de publieke omroep. Los van de vraag of een marktpartij in staat is om met eigen informatie of marktonderzoek schadelijke effecten aan te tonen, bestaat het risico dat diens inzending als gekleurd wordt beschouwd. Verder signaleert men dat een individuele speler enkel kan onderbouwen hoe dit diens eigen activiteiten beïnvloedt. Dit levert een incompleet beeld. Voorstanders van de huidige aanpak geven aan dat de bewijslast voor marktpartijen niet zal afnemen indien de markt impact toets bij een marktonderzoeksbureau of mededingingsautoriteit wordt belegd. Die zullen op hun beurt de informatie over de markt en marktverstoring voornamelijk van de betrokken bedrijven moeten verkrijgen.

Ad h. Uitkomsten toets: In Nederland is de goedkeuringsprocedure achttien keer toegepast. Men beoogt de goedkeuringsprocedure binnen zes maanden [37] te hebben afgerond. In de praktijk is er soms sprake van uitloop. In een enkel geval is de looptijd van de goedkeuringsprocedure opgelopen tot bijna vijftien maanden wanneer we ook de beroepsprocedure meerekenen.

In de andere geraadpleegde landen streeft men eveneens naar afronding binnen zes maanden. In Denemarken beoogt men binnen 4,5 maand klaar te zijn. In het VK ligt het praktijkgemiddelde rond de acht maanden. Hoewel er hier geen bezwaar- en beroepsprocedure is, ontstaat er in het VK uitloop als men bijvoorbeeld na het ontwerpbesluit op onderdelen behoefte heeft aan extra onderbouwing vanuit de BBC. De langste termijn voor een goedkeuringsprocedure in het VK betrof ongeveer tien maanden. In Duitsland liep dit op tot ongeveer vijftien maanden.

---

[37] In Nederland biedt de Awb de mogelijkheid aan de minister om bij een zeer ingewikkeld of omstreden onderwerp voor een verlenging met een redelijke termijn te kiezen. Dit kan veroorzaakt worden doordat er extra onderbouwing nodig is, bijvoorbeeld van een omroep.

Het aantal diensten dat is getoetst verschilt sterk per land. Duitsland heeft intussen ongeveer 50 telemedia diensten getoetst. De volgende factoren zijn debet aan de verschillen tussen landen in het aantal diensten dat is getoetst:

- *Jaar van invoer van goedkeuringsprocedure*: in het VK is de goedkeuringsprocedure sinds 2007 van kracht terwijl deze in Denemarken in 2011 werd ingevoerd. Zoals eerder opgemerkt is er in Frankrijk en Vlaanderen (nog) geen separate goedkeuringsprocedure beschikbaar.
- *Bereik van de goedkeuringsprocedure*: bij invoering van de goedkeuringsprocedure in Duitsland is de goedkeuringsprocedure ook met terugwerkende kracht toegepast op bestaande nieuwe mediadiensten.
- *Financiële positie:* mede vanwege bezuinigingen zijn er nog geen aanvragen ingediend door de Deense publieke omroep.
- *Wijzigingen in de publieke taakopdracht.* In Duitsland en Denemarken zien we dat diensten die n.a.v. een wetswijziging of een wijziging van de publieke taakopdracht zijn doorgevoerd, geen onderwerp zijn van de goedkeuringsprocedure.

Wanneer we kijken naar de uitkomst van de goedkeuringsprocedure dan valt op dat het aandeel afgewezen nieuwe mediadiensten laag tot verwaarloosbaar is. In een aantal gevallen is sprake is van 'goedkeuring onder voorwaarden'. In vergelijking met Nederland valt op dat er in het VK en Duitsland vaker op onderdelen bijstelling is gevraagd ten aanzien van de inhoud en distributie van een nieuwe dienst. De casus van de iPlayer (zie paragraaf 2.3) laat bijvoorbeeld zien dat er aanvullende restricties zijn gesteld aan de terugkijkhorizon en type content wat door de BBC beschikbaar gesteld mag worden binnen dit on-demand platform. De casus van de toetsing van de portals van ZDF.de en heute.de (zie paragraaf 2.4) toont eveneens een sterke limitering aan de online activiteiten van de omroep ten aanzien van de terugkijkhorizon en content (o.a. verwijderen games en ringtones).

Discussie bij Nederlandse goedkeuringsprocedure

Alle geraadpleegde partijen hechten waarde aan een zo efficiënt en snel mogelijke procedure met een zo kort mogelijke doorlooptijd. In Nederland wordt er dankzij de Awb een bestuursrechtelijke termijn gevolgd waarbij de minister binnen zes maanden na aanvraag een finaal besluit dient te nemen. Dit is in lijn met de andere lidstaten. In de praktijk kan de afhandeling van de bezwaar- en beroepsprocedure oplopen tot 15 maanden. Volgens sommige partijen vormt dit een rem op innovatie. Marktontwikkelingen gaan snel en partijen moeten kunnen reageren op veranderingen in de markt en het gedrag van consumenten. Marktpartijen brengen in dat het een ongewenst neveneffect is van de Awb dat er geen opschortende werking mogelijk is binnen de bezwaar- en beroepsprocedure.

4 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk geven we een beknopte samenvatting van de belangrijkste uitkomsten uit de onderliggende *landenstudie naar verschillen en overeenkomsten in de toetsingsprocedure ter goedkeuring van nieuwe aanbodkanalen van de publieke omroep in Nederland en omringende landen*. Dialogic voerde deze landenverkenning in zomermaanden van 2015 uit in opdracht van het ministerie van OCW.

Feitelijk behandelen we de centrale onderzoeksvraag "in hoeverre er voorbeelden uit deze [geraadpleegde] landen zijn die substantieel *beter* waarborgen dat de markt geen onevenredige nadelige gevolgen ondervindt?". Zoals eerder geconstateerd, is het belangrijk om vast te stellen dat elke procedure is afgestemd op de specifieke context van het land. Bovendien is aanpassing van een goedkeuringsprocedure deels een politieke overweging: in hoeverre is uitbreiding of inkrimping van de toets wenselijk of noodzakelijk? Hierbij dient er een afweging gemaakt te worden tussen verwachte additionele maatschappelijke en economische kosten en baten, o.a. de reductie van schadelijke markteffecten, de benodigde middelen voor uitvoering van de toets, de administratieve lasten, waarborgen onafhankelijkheid.

De besproken toetsingsprocedures van de verschillende lidstaten voldoen, ondanks hun verschillende aanpak, alle aan de eisen gesteld door de EC. Omdat de onderliggende studie geen evaluatie van het beleidsinstrumentarium betreft, valt er zonder afwegingskader niet hard te maken dat één land beter scoort dan het andere land. Veelal liggen aan de geconstateerde verschillen een andere nationale context en/of politieke keuzes ten grondslag. Wel heeft de landenvergelijking een aantal verschillen in gehanteerde procedures duidelijk gemaakt die relevant zijn voor de huidige beleidsdiscussie over de effectiviteit en efficiëntie van de Nederlandse procedure. De volgende punten vormen enerzijds een korte samenvatting van de onderzoeksresultaten en anderzijds aandachtspunten voor verdere beleidsontwikkeling.

1. Niet alle landen kennen een separate goedkeuringsprocedure

Nederland, Denemarken, Duitsland en het VK kennen een separate goedkeuringsprocedure als onderdeel van de toetsingsprocedure. Vlaanderen heeft een goedkeuringsprocedure voor nieuwe diensten opgenomen in de mediawet, maar deze is nog niet geïmplementeerd. Nieuwe diensten zijn in de afgelopen periode opgenomen in het beheerscontract tussen publieke omroep en overheid. In de voorbereiding op het beheerscontract worden inspraakrondes georganiseerd. Frankrijk kent geen aparte procedure voor de goedkeuring van nieuwe diensten. Mede hierdoor bestaat er in die landen wellicht minder aanleiding om een goedkeuringsprocedure te starten.

2. Doelstelling goedkeuringsprocedure verschilt minimaal

In Nederland wordt de goedkeuringsprocedure ingezet om te bepalen in hoeverre de publieke waarde van een nieuwe dienst opweegt tegen mogelijk onevenredig nadelige gevolgen voor marktpartijen. In alle geraadpleegde landen met een goedkeuringsprocedure dient de toets ditzelfde doel.

3. Bereik van de toets loopt uiteen

In Nederland wordt de goedkeuringsprocedure toegepast bij de introductie van *significant* nieuwe diensten (die niet eerder bestonden) alsook bij stopzetting. Het type aanboddiensten betreft zowel content als distributie en geldt voor zowel traditionele als nieuwe media. In Nederland wordt de goedkeuringsprocedure toegepast indien sprake is van een *significante wijziging* van het *bestaande* aanbod. De Nederlandse toets treedt ook in werking indien er sprake is van diensten die voor het eerst tegen betaling worden aangeboden. Er zijn ook gevallen waarbij de goedkeuringsprocedure in Nederland niet verplicht is, namelijk:

- als innovatieve diensten onder de experimentenregeling vallen;
- als de NPO een bestaande dienst wil aanbieden via een nieuw platform dat geen distributieschaarste kent.

Onderwerp van de toets zijn in de verschillende landen overwegend de landelijke aanbodkanalen, alleen in Duitsland en Denemarken vallen ook regionale omroepen binnen het bereik van de toets. Ook past men in verschillende landen de goedkeuringsprocedure toe voor een significante wijziging van het bestaande aanbod. Het toetsen van een bestaande dienst via een nieuw platform dat geen distributieschaarste kent wordt ook in Duitsland toegepast.

Stopzetting behoort niet (expliciet) tot het bereik van de goedkeuringsprocedure in Duitsland, Denemarken, Frankrijk en Vlaanderen. Een aantal marktpartijen in Nederland is voorstander van verbreding van de toets zowel richting regionale omroep, als wat betreft tussentijdse wijzigingen van het bestaande aanbod.

4. Juridische basis Nederland wijkt af

In Nederland ligt de juridische basis van de goedkeuringsprocedure binnen de Mediawet en de Algemene wet bestuursrecht (i.h.b. de uniforme openbare voorbereidingsprocedure).

Nederland wijkt met haar bestuursrechtelijke voorbereidingsprocedure af van de andere onderzochte landen. In Nederland is er binnen de toets voor belanghebbenden ruimte om een beroepsprocedure op te starten tegen het finale besluit van de minister. In andere landen zien we dat deze beroepsmogelijkheid niet bestaat.

5. Betrokkenheid actoren bij aanvraag, beslissing en toetsing verschilt

In Nederland is de publieke omroep de aanvrager en de minister de beslisser. Voor het bepalen van de publieke waarde maakt de minister gebruik van het niet bindend advies van de Raad voor Cultuur en het Commissariaat voor de Media. In alle geraadpleegde landen is de publieke omroep de aanvrager. Ook in Vlaanderen en Frankrijk is de minister eindverantwoordelijk voor de besluitvorming rondom de aanvraag voor nieuwe diensten. De rol van de overheid is in het VK teruggebracht tot een procedurele veto. Daar heeft het ministerie de inhoudelijke beslissingsbevoegdheid belegd bij de Trust. In Denemarken en Duitsland coördineert de toezichthouder/omroepraad van de publieke omroep(en) de goedkeuringsprocedure en neemt de beslissing.

Doordat de besluitvorming in Nederland in handen ligt van de minister signaleren sommige stakeholders de kans op politieke kleuring en een minder onafhankelijk oordeel. Zij pleiten er voor om onderdelen van de toets te beleggen bij een in hun ogen meer onafhankelijke toezichthouder als ACM of een extern onafhankelijk onderzoeksbureau. Voorstanders van de huidige opzet geven aan dat de EC (ook) heeft bepaald

dat de minister onafhankelijk en deskundig genoeg is om een dergelijk besluit te nemen. Daarbij noemt men het argument dat het mogelijk is om als minister onafhankelijk advies te vragen.

Ten aanzien van de toetsing en adviesrol zien we enkele verschillen ten opzichte van de Nederlandse aanpak. In Duitsland en Denemarken maakt men gebruik van een extern adviesbureau tijdens de markt impact toets. In het VK is deze taak belegd bij de toezichthouder (Ofcom), die op haar beurt ook regelmatig extern marktonderzoek laat uitvoeren. In Vlaanderen heeft de regering de publieke waarde toets en de markt impact toets belegd bij de Vlaamse Regulator voor Media.

6. Verschillen in de (stappen in de) toetsingsprocedure tussen landen

A. Significantietoets

Nederland kent geen formele significantietoets, het VK, Denemarken, Vlaanderen en Duitsland wel.

In Duitsland hanteert men een lijst met 'positieve en negatieve criteria' voor de beoordeling of een aanvraag van de publieke omroep nader getoetst moet worden. Positieve criteria, waarbij een toets noodzakelijk is, zijn in Duitsland gerelateerd aan de impact op de taakopdracht en de kosten.

B. Publieke Waarde Toets

In Denemarken, Duitsland en het VK beoordeelt men of de te maken kosten in verhouding zijn met de opbrengsten ('value for money') van een nieuwe dienst. In Nederland, Duitsland en het VK toetst men ook de meerwaarde van een dienst ten opzichte het bestaande publieke aanbod. In Vlaanderen wordt nog meegewogen in hoeverre een nieuwe dienst bijdraagt aan de Vlaamse culturele identiteit. In Duitsland wordt nog getoetst in hoeverre de nieuwe dienst bijdraagt aan journalistieke competitie en opinievorming.

C. Markt Impact Toets

In Nederland beoordeelt de minister of er onevenredig nadelige gevolgen zijn voor de markt via een uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Belanghebbenden hebben zes weken de tijd om hun zienswijze te geven op het conceptbesluit van de minister.

Voor deze stap bestaat in Nederland geen vast toetsingskader. De aard van de dienst bepaalt daarbij wat precies getoetst gaat worden. Daarbij is het optioneel of de minister extern advies inwint bij experts om de verkregen informatie te toetsen. *Nederland wijkt af* doordat haar markt impact toets grotendeels plaatsvindt na het ontwerpbesluit. (De minister kan in zijn besluit wel de markt- en omgevingsanalyse van de NPO – indien beschikbaar - meewegen).

In Duitsland en Denemarken schakelt de omroepraad externe adviseurs in tijdens de markt impact toets. Hoewel dit onderzoeksbureau de vrijheid heeft om haar eigen methode (interviews, enquêtes, etc.) te bepalen, schrijft de omroepraad in kwestie daar wel een toetsingskader voor. In het VK maakt Ofcom eveneens gebruik van een vast toetsingskader. De gehanteerde criteria in Vlaanderen, Denemarken, Duitsland en het VK omvatten indicatoren gericht op marktafbakening, marktaandeel en concurrentie-effecten.

D. Besluitvorming

In Nederland wordt zowel het ontwerp als finaal besluit genomen door de minister. Hiertussen is er een inspraakmogelijkheid ingebouwd voor derden. Aansluitend voorziet de Nederlandse goedkeuringsprocedure in een mogelijkheid voor bezwaar- en beroep, waarmee derden het besluit van de minister bij de bestuursrechter kunnen aanvechten. Alleen in Duitsland volgt er net als in Nederland nog een stap na het finale besluit. Daar controleert de deelstaat, als wetgever, of de Omroepraad de procedure juist heeft gevolgd.

E. Ex-post evaluatie

In Nederland worden eenmaal goedgekeurde aanbodkanalen na verloop van tijd niet opnieuw getoetst. Enkel in het VK is er iedere vijf jaar sprake van *service review*. In geen van de overige landen wordt de toets periodiek herhaald.

F. Mogelijkheden voor inspraak

Alle geraadpleegde landen organiseren mogelijkheden voor belanghebbenden om commentaar te leveren of hun zienswijzen kenbaar te maken. In de praktijk zien we verschillen in de reactietermijn. In Nederland geldt een periode van zes weken na bekendmaking van het ontwerpbesluit van de minister. De reactietermijn in de andere geraadpleegde landen loopt uiteen van drie (Denemarken) tot zes (Duitsland) weken. In Duitsland en Denemarken worden belanghebbenden bij aanvang van de goedkeuringsprocedure uitgenodigd om hun zienswijze te geven op de aanvraag van de nieuwe dienst. In Duitsland en Denemarken kan optioneel nog sprake zijn van consultatie tijdens de publieke waarde toets. In het VK dienen belanghebbenden verplicht te worden geconsulteerd.

In Nederland bestaat de mogelijkheid tot inspraak na het ontwerpbesluit van de minister. Dit ontwerpbesluit is overwegend gebaseerd op de publieke waarde toets. Belanghebbenden kunnen volgens sommige marktpartijen hierdoor inhoudelijk onvoldoende reageren op het oordeel van de minister of de verwachtte publieke waarde opweegt tegen de marktverstoring.

Alleen Nederland kent een beroepsprocedure waarbij een finaal besluit aangevochten kan worden bij een (bestuurs)rechter.

G. Bewijslast en richtlijnen voor informatie

In Nederland ligt de bewijslast hoofdzakelijk bij de publieke omroep en belanghebbenden. De NPO moet haar aanvraag onderbouwen met inzicht in de benodigde financiering, beoogde doelgroepen en bereik. Indien belanghebbenden schadelijke effecten verwachten binnen hun markt, dan dienen ze dit zelf aan te tonen. Ze dienen hun zienswijze bij voorkeur te onderbouwen met aanvullend bewijs, bijvoorbeeld in de vorm van marktonderzoek.

Nederland wijkt af doordat ze de bewijslast voor de markt impact toets bij belanghebbenden neerlegt. In Denemarken en Duitsland ligt de verantwoordelijkheid voor het (laten) uitvoeren bij de omroepraad die hiervoor een onderzoeksbureau selecteert.

In Nederland beschouwen marktpartijen de aanvragen van de publieke omroep als onvoldoende kwantitatief onderbouwd en inzichtelijk, waardoor de markt impact niet valt af te leiden. Concrete verwachtingen over kosten en het aantal gebruikers van de dienst worden in hun optiek onvoldoende onderbouwd.

H. Uitkomsten toets

Alle geraadpleegde partijen hechten waarde aan een zo efficiënt en snel mogelijke procedure met een zo kort mogelijke doorlooptijd. In Nederland wordt er dankzij de Awb een bestuursrechtelijke termijn gevolgd waarbij de minister binnen zes maanden na aanvraag een finaal besluit dient te nemen. Dit is in lijn met de andere lidstaten. Als er echter gebruikt wordt gemaakt van de bezwaar- en beroepsprocedure kan de goedkeuringsprocedure vijftien maanden duren. Volgens sommige partijen vormt dit een rem op innovatie.

Het aandeel afgewezen nieuwe mediadiensten is laag tot verwaarloosbaar. In sommige gevallen is sprake van 'goedkeuring onder voorwaarden'. In vergelijking met Nederland merken we op dat er in het VK en Duitsland vaker op onderdelen bijstelling wordt gevraagd ten aanzien van de inhoud en distributie van een nieuwe dienst. De casus van de iPlayer laat bijvoorbeeld zien dat er aanvullende restricties zijn gesteld aan de terugkijkhorizon en type content dat door de BBC beschikbaar gesteld mag worden binnen dit on-demand platform. De casus van de toetsing van de portals van ZDF.de en heute.de toont eveneens een limitering aan de online activiteiten van de omroep ten aanzien van de lengte van de terugkijkperiode en ten aanzien van het type geoorloofde content.

Ter afsluiting

Bij de inrichting van een toetsingsprocedure weegt in de meeste landen mee wat de marktpositie is van de publieke omroep, waarbij de zwaarte van de procedure en de daarmee gepaard gaande administratieve lasten en kosten in verhouding worden gezien tot de (financiële) slagkracht en marktpositie van de publieke omroep.

In landen met een sterke en kapitaalkrachtige publieke omroep, liggen de activiteiten van de publieke omroep mogelijk meer onder een vergrootglas. De commerciële partijen ervaren hier sterkere hinder van activiteiten van de publieke omroep, en zullen hierdoor sneller geneigd zijn bij de EC aan de bel te trekken. Voor de desbetreffende lidstaten bestaat hierdoor meer aanleiding tot implementatie van een uitgebreide toetsingsprocedure.

Bijlage 1. Overzicht getoetste aanbodkanalen

Nederland

Tabel 6: Getoetste aanbodkanalen Nederland

Getoetst aanbodkanaal	Publieke Omroep	Uitkomst
De experimentele dienst narrow casting;	NPO	April 2009: Goedgekeurd (experiment)
De experimentele dienst Distributie van publieke content op mobiele platforms;	NPO	April 2009: Goedgekeurd (experiment)
De experimentele dienst Interactieve servicemenu's op digitale televisieplatforms;	NPO	April 2009: Goedgekeurd (experiment)
Het pakket radiothemakanalen (aanvragen 2008 en 2009) via de digitale kabel, iptv en andere vergelijkbare bekabelde infrastructuren als experiment;	NPO	April 2009: Goedgekeurd (experiment)
De twee televisiethemakanalen met vernieuwd profiel, te weten Politiek en Sport en Kinderen en Ouders, als onderdeel van het totale pakket van 12 televisiethemakanalen, voor verspreiding via de digitale kabel;	NPO	April 2009: Goedgekeurd (nieuwe dienst)
De experimentele dienst Uitzending Gemist op bestelling;	NPO	April 2009: Goedgekeurd (experiment)
Distributie van publieke content op mobiele platforms;	NPO	Augustus 2010: Goedgekeurd (nieuwe dienst)
Interactieve servicemenu's op digitale televisieplatforms;	NPO	Augustus 2010: Goedgekeurd (nieuwe dienst)
Pakket van twaalf radiothemakanalen via de digitale kabel, iptv en andere vergelijkbare bekabelde infrastructuren;	NPO	Augustus 2010: Goedgekeurd (nieuwe dienst)
Uitzending gemist op bestelling;	NPO	Augustus 2010: Goedgekeurd (nieuwe dienst)
Consumenten 24	NPO	Augustus 2012: Goedgekeurd (stopzetting)
Geschiedenis 24	NPO	Augustus 2012: Goedgekeurd

		(stopzetting)
Spirit 24 op de digitale kabel	NPO	Augustus 2012: Goedgekeurd (stopzetting)
Sterren 24 op de digitale kabel	NPO	Augustus 2012: Goedgekeurd (stopzetting)
Radio 2: 2 webkanalen (gezamenlijke webkanalen)	NPO	Augustus 2012: Goedgekeurd (stopzetting)
3FM: 1 webkanaal (gezamenlijk webkanaal)	NPO	Augustus 2012: Goedgekeurd (stopzetting)
FunX/Urban radioprogrammakanaal: 5 webkanalen (gezamenlijke webkanalen)	NPO	Augustus 2012: Goedgekeurd (stopzetting)
Moodstreams die gebruikers kunnen afstemmen op hun stemming (verzorgd door KRO)	NPO	Augustus 2012: Goedgekeurd (stopzetting)

Verenigd Koninkrijk

Tabel 7: Getoetste aanbodkanalen Verenigd Koninkrijk

Getoetste mediadienst	Publieke omroep	Uitkomst
Local Video Service	BBC	Afgekeurd
Gaelic Digital Service	BBC	Goedgekeurd met condities
High Definition Television	BBC	Goedgekeurd zonder condities
New ondemand Services (IPlayer)	BBC	Goedgekeurd met condities

Duitsland

Tabel 8: Getoetste aanbodkanalen Duitsland

Getoetste mediadienst	Publieke omroep	Uitkomst
MDR-Online	MDR	Goedgekeurd
MDR-Text	MDR	Goedgekeurd
FIGARINO	MDR	Goedgekeurd
JUMP	MDR	Afgekeurd

Kika.de	MDR	Goedgekeurd
KI.KA-Text	MDR	Goedgekeurd
KI.KAplus	MDR	Goedgekeurd
Kikaninchen.de	MDR	Goedgekeurd
NDR-Online: Niedersaschen Regional	NDR	Goedgekeurd
NDR-Online (incl. N-JOY XTRA en NDR-Text)	NDR	Goedgekeurd
Tagesschaue.de	NDR	Goedgekeurd
Eins-extra.de	NDR	Goedgekeurd
NDR Mediathek	NDR	Goedgekeurd
ARD.De	SWR	Goedgekeurd
Einsplus.de	SWR	Goedgekeurd
SWR.de	SWR	Goedgekeurd
SWR3.de	SWR	Goedgekeurd
DASDING.de	SWR	Goedgekeurd
Kindernetz.de	SWR	Goedgekeurd
Planet-schule.de	SWR	Goedgekeurd
SWR2 Archivradio	SWR	Goedgekeurd
Hr-online.de	HR	Goedgekeurd
Hr-Text	HR	Goedgekeurd
Boerse.ard.de	HR	Goedgekeurd
Zdf.de	ZDF	Goedgekeurd
Phoenix.de	ZDF	Goedgekeurd
3sat.de	ZDF	Goedgekeurd
Einsfestival.de	WDR	Goedgekeurd
Sportschau.de	WDR	Goedgekeurd
Wdr.de	WDR	Goedgekeurd
WDR Text	WDR	Goedgekeurd
WDR Webchannels	WDR	Afgekeurd
Regionalen Informationsangebots im Internet	RBB	Goedgekeurd
RBB Mediathek	RBB	Goedgekeurd
RBBOnline	RBB	Goedgekeurd
RBBText	RBB	Goedgekeurd
ARD Text / ARD-Portal /iTV (incl. EPG)	RBB	Goedgekeurd

Weiterentwicklung der netzspezifischen Angebotsformen	BR	Goedgekeurd
BR-Klassik	BR	Goedgekeurd
BR-Telemedien bestand	BR	Goedgekeurd
DasErste.de	BR	Goedgekeurd
Sr-online.de	SR	Goedgekeurd
Webchannel	SR	Goedgekeurd
Radiobremen.de	RB	Goedgekeurd
Radio Bremen webchannel	RB	Goedgekeurd
Dradio.de	DR	Goedgekeurd
DRadioWissen	DR	Goedgekeurd

Bijlage 2. Gesprekspartners

Tabel 9: Overzicht gesprekspartners

	Gesprekspartner	Organisatie
Europa	Richard Burnley	European Broadcasting Union (EBU)
	Ross Biggam	Association of Commercial Television (ACT)
Nederland	Marjolein van der Linden	Vereniging van Commerciële Omroepen (VCO)
	Joop Daalmeijer	Raad voor Cultuur (RvC)
	Ronald Vecht	Nederlandse Publieke Omroep (NPO)
	Annelieke Mol	Nederlandse Publieke Omroep (NPO)
	Veronique Schaafsma	Nederlandse Publieke Omroep (NPO)
	Helga Zeinstra	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)
	Tom Nauta	NDP Nieuwsmedia
	Herman Wolswinkel	NDP Nieuwsmedia
	Herbert Visser	Vereniging Commerciële Radio (VCR)
	David Baum	Vereniging Commerciële Radio (VCR)
	Marcel Betzel	Commissariaat voor de Media (CvdM)
Verenigd Koninkrijk	Heleen Keefe	BBC
	Jon Cowdock	BBC Trust
	Caroline Roels	Ofcom
	Yih-Choung The	Ofcom
Duitsland	Jan Wiegandt	Deelstaat Rheinland-Pfalz
Denemarken	Søren Jensen	Radio- og tv-nævnet
	Jette Fievé	Radio- og tv-nævnet
	Ulrike Rosenmejer	DR
	Bo Wiberg	DR
Vlaanderen	Karen Donders	VRT
	Sandra Coppieters	VRT
	Johan Bouciqué	Vlaamse Overheid
	Dirk Peereman	Vlaamse Regulator voor de Media
Frankrijk	Martine Coquet	Conseil supérieur de l'audiovisuel

Bijlage 3. Referenties

Algemeen

[1]. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014, 13 oktober). *Toekomst van het publieke mediabestel.*
[2]. Tweede Kamer. (vergaderjaar 2014-2015). 34000-VIII *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*, nr. 88 brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, d.d. 9 april 2015.
[3]. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2015, 3 juni). *Reactie op vragen vaste commissie OCW over afschrift brief NPO uitwerking toekomstvisie publiek mediabestel*.
[4]. Europese Commissie. (2009, 27 oktober). Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep. *Publicatieblad van de Europese Unie, C 257*, 1-14.

Nederland

[5]. Commissariaat voor de Media. (2015). *Media Monitor 2014.* Geraadpleegd via www.cvdm.nl.
[6]. Nederlandse Publieke Omroep. (2015). *Jaarverslag 2014.*
[7]. Nederlandse Publieke Omroep. (2015). *Concessiebeleidsplan NPO 2016-2020.*
[8]. Europese Commissie. (2010). *Steunmaatregel E 5/2005 (ex NN 170b/2003) – Jaarlijkse financiering van de Nederlandse publieke omroep – Nederland.* C(2010)132
[9]. Tweede Kamer (vergaderjaar 2009-2010) 21501-34 *Raad voor Onderwijs, Jeugdzaken en Cultuur,* nr. 142 brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, d.d. 27 april 2010.
[10]. Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009, 21 april). *Besluit goedkeuring aanvraag aanbodkanalen 2008 en 2009.*
[11]. Europese Commissie. (2005, 3 maart). *Artikel 17 brief*. Kenmerk: DG COMP H3/NT/JGW D(05)92*D/51651.
[12]. Mediajournaal. (2010, 25 december). *NPO verlies rechtszaak over experimentele diensten.* Geraadpleegd via http://www.mediajournaal.nl/2010/12/25/npo-verliest-rechtszaak-over-experimentele-diensten.html
[13]. Adformatie. (2011, 14 september). *Raad van State: 'Markttoets publieke omroep afdoende'*. Geraadpleegd via http://www.adformatie.nl/nieuws/bericht/publieke-omroep-geen-concurrentievervalsing
[14]. Nederlands Uitgevers Verbond (2012, 9 maart). *VCR steunt klacht NDP Nieuwsmedia bij Europese Commissie.* Geraadpleegd via http://www.ndpnieuwsmedia.nl/2012/03/09/vcr-steunt-klacht-ndp-nieuwsmedia-bij-europese-commissie/

Verenigd Koninkrijk

[15]. BBC (2014). *BBC Full Financial Statements 2013/14.*
[16]. Department for Culture, Media & Sport. (2006). *Broadcasting. Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation.*
[17]. Department for Culture, Media & Sport. (2006). *Broadcasting. An Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation.*
[18]. Department for Culture, Media & Sport. (2004). *Building Public Value. Renewing the BBC for a Digital World.*

[19]. Department for Culture, Media & Sport. (2015). *Future of the BBC. Fourth Report of Session 2014–15.*
[20]. BBC Trust (2012). *BBC Trust assessment processes. Guidance document.*
[21]. Ofcom (2007). *BBC new on-demand proposals. Market Impact Assessment.*
[22]. BBC Trust (2007). *Public Value Assessment: BBC On-demand Service Proposal.*
[23]. BBC Trust (2007). *BBC on-demand proposals: Public Value Test final conclusions.*
[24]. BBC Trust (2013). *Changes to on-demand permissions assessment of significance.*
[25]. BBC Trust (2015). *Provisional conclusions on proposals for BBC Three, BBC One, BBC iPlayer, and CBBC.*

Duitsland

[26]. Katsirea, I. (2011). The Three-step Test. Three steps Forwards or Backwards for Public Service Broadcasting in Germany? In K. Donders & H. Moe (eds.), *Exporting the Public Value Test: The Regulation of Public Broadcasters' New Media Services across Europe* (pp. 59-67). Göteborg, Zweden: Nordicom.
[27]. Moe, H. (2010). Governing Public Service Broadcasting: "Public Value tests" in Different National Contexts. *Communication, Culture & Critique, 3*, 207-223.
[28]. Repa, L., Tosics, N. (2009). Commission and Germany agree on better control for the use of State aid in the broadcasting sector, *Competition Policy Newsletter, 1*, 97-99.
[29]. ARD. (2008). *ARD-Genehmigungsverfahren für neue oder veränderte Gemein-schaftsangebote von Telemedien*.
[30]. Nünning, V. (2009). Achtung, fertig, Drei-Stufen-Test: Gremien der öffentlich-rechlichen Sender haben 39 Verfahren gestartet*. Funkkorrespondenz, 32,* 5-9.
[31]. ZDF. (2009). *Richtlinie für die Genehmigung von Telemedienangeboten (Telemedienkonzept, neue oder veränderte Angebote).*
[32]. Radoslavov, S. (2010) *Ex Ante Assessment in Europe: A Snapshot*.
[33]. ZDF. (2015). *Fernsehratsmitglieder nach entsendenden Organisationen.* Geraadpleegd op 31 augustus 2015 via http://www.zdf.de/zdf-fernsehrat-mitglieder-entsendende-organisationen-25602986.html
[34]. Dörr, R. (2011). The ZDF Three-step Test: A Dynamic Tool of Governance. In K. Donders & H. Moe (eds.), *Exporting the Public Value Test: The Regulation of Public Broadcasters' New Media Services across Europe* (pp. 69-81). Göteborg, Zweden: Nordicom.
[35]. Schmid, T., & Gerlach, P. (2011). Der Schlüssel zum Erfolg. Ein Fazit zum Drei-Stufen-Test: Was hat er bewirkt und was nicht? *Funkkorrespondenz, 4,* 3-7.
[36]. Grewenig, C., & Beaujean D. (2015, 6 maart). *Aktuell wie nie. Zeit für mehr Transparenz im öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Basis für Auftrag und Wettbewerb.* Geraadpleegd op 27 juli 2015, via http://www.carta.info/77460/aktuell-wie-nie/

Denemarken

[37]. Sondergaard, H., & Helles, R. (2014). Media Policy and New Regulatory Systems in Denmark. In E. B. Psychogiopoulou (ed.), *Media Policies Revisited. The Challenge for Media Freedom and Independence* (pp. 41-54). Londen, Engeland: Palgrave Macmillan.
[38]. Kultúrstyrelsen. (2012). *Vearditest*. Geraadpleegd op 13 juli 2015, via http://www.kulturstyrelsen.dk/medier/tv/dr/vaerditest/
[39]. Kulturministeriet. (2014). *Bekendtgørelse af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed*. LBK nr. 255.
[40]. Kulturministeriet. (2011). *Bekendtgørelse om godkendelse af DR's og de regionale TV 2-virksomheders nye tjenester*. BEK nr. 198.
[41]. Hildén, J. (2013). *European Public Service Broadcasting Online. Services and Regulation*.
[42]. Svendsen, E. N. (2011). Two Steps Towards a Public Value Test. Danish Public Service Broadcasting Between Two Lines of Control. In K. Donders & H. Moe (eds.),

Exporting the Public Value Test: The Regulation of Public Broadcasters' New Media Services across Europe (pp. 117-125). Göteborg, Zweden: Nordicom.
[43]. Kulturministeriet. (2007). *Mediepolitisk aftale for 2007-2010.*
[44]. Kulturministeriet. (2012). *Medieaftale for 2012-2014*.
[45]. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (sd). *Vearditests: Generelle retningslinier for vurdering af nye tjenesters indvirkning pa markedet*.
[46]. Radio- og tv-nævnet. (2014). *Radio- og TV-naevnets Arsberetning 2014*.
[47]. Radio- og tv-nævnet. (2013). *Radio- og TV-naevnets Arsberetning 2013*.
[48]. Radio- og tv-nævnet. (2012). *Radio- og TV-naevnets arsberetning 2012*.

Vlaanderen

[49]. Seays, F. (2007). Statuut, Organisatie en Financiering van de Openbare Televisieomroep in Vlaanderen. In A. Dhoest & H. van den Bulck (eds.), *Publieke televisie in Vlaanderen. Een geschiedenis* (pp. 35-37). Gent, België: Academica Press.
[50]. Bulck, H. Van den (2011). Ex Ante Test in Flanders. Making Ends Meet? In K. Donders & H. Moe (eds.), *Exporting the Public Value Test: The Regulation of Public Broadcasters' New Media Services across Europe* (pp. 69-81). Göteborg, Zweden: Nordicom.
[51]. Vlaamse Regering & VRT. (2011). *Beheersovereenkomst 2012–2016*.
[52]. *Decreet betreffende radio-omroep en televisie van 27 maart 2009.* Geraadpleegd via http://www.vlaamseregulatormedia.be/sites/default/files/mediadecreet.pdf
[53]. Vlaamse Regering & VRT. (2009). *Verklarend addendum bij de beheersovereen-komst 2007-2011 inzake de activiteiten en diensten die binnen het toepassingsgebied van de beheersovereenkomst vallen.*

Frankrijk

[54]. *Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*. Geraadpleegd via http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930
[55]. Mackenzie, J. (2008, 25 juni) *Sarkozy confirms telecoms taks to fund public TV.* Geraadpleegd via http://www.reuters.com/article/2008/06/25/france-broadcast-idUSL2560119920080625
[56]. European Broadcasting Union. (2013, 4 juli). *EU Court of Justice Confirms French Telco Tax.* Geraadpleegd via http://www3.ebu.ch/contents/expertise/media-law/Latest/eu-court-of-justice-confirms-fre.html
[57]. Europese Commissie. (2011, 14 maart). *Digital Agenda: Commission refers France and Spain to Court over 'telecoms taxes'.* Geraadpleegd via http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-309_en.htm
[58]. *Décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions*. Geraadpleegd via http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020788471&categorieLien=id
[59]. Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. (2009, 2 juni). *Décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions*. Geraadpleegd via http://www.csa.fr/Espace-juridique/Decrets-et-arretes/Decrets-portant-cahiers-des-charges-des-services-publics-de-communication-audiovisuelle/Decret-portant-approbation-du-cahier-des-missions-et-des-charges-de-Radio-France
[60]. *Décret n° 2012-85 du 25 janvier 2012 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme en charge de l'audiovisuel extérieur de la France*. Geraadpleegd via http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025199244&dateTexte=&categorieLien=id

[61]. Europese Commissie (2010) Besluit van de Commissie van 20 juli 2010 betreffende steunmaatregel C27/09 (ex N 34/B/09) Begrotingssubsidie voor France Télévisions die Frankrijk voornemens is ten uitvoer te leggen ten behoeve van France Télévisions. *Publicatieblad van de Europese Unie, L 59*, 44-62.

Contact:
Dialogic
Hooghiemstraplein 33-36
3514 AX Utrecht
Tel. +31 (0)30 215 05 80
Fax +31 (0)30 215 05 95
www.dialogic.nl